

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.432 du 26 septembre 2023

A. 228.616/XIII-8716

En cause : **la société anonyme CIC PISCIFLO**,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Étienne ORBAN DE XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 15 juillet 2019, la société anonyme (SA) CIC Pisciflo demande l'annulation de l'arrêté du 13 mai 2019 par lequel le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire refuse le permis d'urbanisme ayant pour objet l'aménagement d'un logement pour l'exploitant et d'un gîte de vacances à la ferme sur un bien sis rue de Mettet, 163A, à Florennes.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 avril 2023.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sébastien Du Pont, *loco* M^e Stéphane Nopère, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Étienne Orban DE Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 19 avril 2013, le collège communal de Florennes délivre un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une pisciculture dans un établissement sis route de Mettet, au lieu-dit « Trou de Stave » à Florennes, à la condition que « l'affectation du bâtiment sera exclusivement une pisciculture et en aucun cas un logement ne pourra y être installé ».

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Philippeville-Couvin adopté par arrêté royal du 24 avril 1980, et qui n'a pas cessé de produire ses effets.

4. Depuis 2015, le bien fait l'objet de demandes de permis successives ayant pour objet la création d'un logement et d'un gîte à la ferme, accessoires d'une activité agricole existante, qui ont toutes fait l'objet de refus tant de la commune de Florennes que du Gouvernement wallon, statuant sur recours.

5. Le 15 octobre 2018, la société requérante introduit une nouvelle demande de permis relative à un bien sis route de Mettet, n° 163A, à Florennes, cadastré 1^{ère} division, section L n° 65 I, ayant pour objet l'« aménagement d'un logement pour l'exploitant ainsi que d'un gîte de vacances à la ferme sur l'exploitation piscicole existante – réintroduction de juillet 2018 ».

Le 30 octobre 2018, l'autorité communale délivre un accusé de réception d'une demande de permis et informe la demanderesse de permis du caractère complet du dossier de demande.

La demande, accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et d'un reportage photographique, précise ce qui suit :

« Le projet vise à la création d'un logement pour l'exploitant ainsi que d'un gîte de vacances à la ferme sur l'exploitation piscicole. Il s'agit d'une réintroduction du projet adapté pour répondre à toutes les remarques ayant amené Monsieur le Ministre Carlo DI ANTONIO à refuser en date du 13 mars 2018 la précédente demande de juillet 2017. Les modifications apportées dans le présent projet pour répondre aux remarques formulées lors de la précédente demande ayant amené le refus du permis consistent [à]:

Compléter le plan d'implantation avec en particulier, les autres annexes utiles à l'exploitation, [tels] des rangements pour le matériel, groupe électrogène en cas de panne d'électricité, mais aussi poulailler, serres de cultures, abri pour animaux, embarcadères sur l'étang, bien que les parcelles au pourtour, y compris le grand étang ne fassent pas partie des parcelles cadastrales objet de la demande.

On[t] donc été repris sur le plan d'implantation entourant le grand étang, le petit pavillon construit par la Société des Chemins de Fer (actuellement SNCB), infrastructure pour le remplissage d'eau pour les locomotives, ainsi qu'un ponton de pêche à côté de ce petit pavillon, un banc de repos sur l'une des berges.

À côté du logement pour les vacanciers, implantation d'un bassin naturel pour l'élevage des Koïs.

Compléter les plans par les informations d'isolation phonique entre les deux logements ».

6. Les avis suivants sont émis à propos de la demande :

- le 13 novembre 2018, avis de ORES indiquant qu'il n'existe pas de réseau de distribution d'électricité et que les travaux utiles nécessitent un délai de réalisation important;
- le 14 novembre 2018, avis de l'intercommunale namuroise de services publics (Inasep);
- le 14 novembre 2018, avis défavorable du département de la Ruralité et des Cours d'eau;
- le 29 novembre 2018, avis favorable conditionnel du département de la Nature et des Forêts (DNF);
- le 14 décembre 2018, avis favorable conditionnel de la Zone de secours Dinaphi;
- le 13 décembre 2018, avis complémentaire du département de la Ruralité et des Cours d'eau.

7. Le 8 janvier 2019, le collège communal de Florennes refuse le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 5 février 2019, la requérante introduit un recours contre la décision précitée auprès du Gouvernement wallon.

Le 5 mars 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie sa première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours a lieu le 18 mars 2019. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable sur la demande.

Le 10 avril 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis sollicité.

9. Le 13 mai 2019, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

10. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.II.36, R.II.36-1 et R.II.36-6, du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie, ainsi que du revirement d'attitude et de l'erreur manifeste d'appréciation.

11. Elle fait grief à l'acte attaqué d'être motivé par le fait que les conditions d'octroi du logement et du gîte à la ferme ne sont pas réunies, au motif que l'existence de l'exploitation agricole, de sa rentabilité financière et de l'unité de main d'œuvre n'est pas démontrée.

Elle rappelle, jurisprudence à l'appui, qu'en ce qui concerne les conditions d'implantation du logement de l'exploitant, il n'est pas requis, pour qu'il soit admis, que l'agriculture constitue la profession principale de l'exploitant ni que le logement soit indispensable à l'exploitation agricole, outre que les dispositions du CoDT relatives à l'existence d'une exploitation agricole n'imposent pas de conditions relatives à la viabilité financière de l'exploitation.

12. En l'espèce, elle considère qu'il ne peut être contesté que le projet de logement et de gîte s'inscrit dans le cadre de l'activité de pisciculture, qui constitue une activité agricole au sens du CoDT et a été autorisée en 2013. Elle estime que les considérations émises dans l'acte attaqué sur la rentabilité financière et l'unité de main d'œuvre ajoutent à la loi et violent le prescrit de l'article D.II.36 du code.

Elle rappelle que, dans son recours introduit auprès de la partie adverse, elle a précisé que l'aménagement d'un logement pour l'exploitant est nécessaire pour permettre une surveillance permanente des installations, tandis que le second logement s'inscrit dans une optique de développement d'une activité complémentaire de tourisme/hébergement à la ferme, apportant une source de revenu supplémentaire, ce qui correspond, au vu des travaux parlementaires, à la volonté du législateur. À propos de « la vue des lieux et [du] doute quant à l'effectivité de l'exploitation » évoqués dans l'acte attaqué, elle expose que, dans son recours, elle avait souligné que la fin du mois de mai n'est pas la période la plus propice pour une visite de l'exploitation qui a toujours lieu en hiver, ce qui justifie pleinement les installations intérieures mais également qu'elle ne soit pas active un 19 mai et que les autorités avaient une mauvaise compréhension du fonctionnement de l'exploitation.

Elle fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas répondre à ses arguments et de ne pas faire écho aux photos versées au dossier « qui attestent de l'exploitation et ce, tout au long du processus et pas uniquement à un moment donné durant une période peu propice ».

13. Elle fait valoir que, dans le cadre de précédentes procédures ayant donné lieu, sur recours, à un refus, la partie adverse n'a jamais remis en cause l'existence de la pisciculture ni, en réalité, le principe du logement de l'exploitant et du gîte comme accessoire de l'activité agricole, dès lors que, pour deux d'entre eux, ces refus sont justifiés soit par le caractère lacunaire des plans joints au dossier concernant notamment l'organisation des logements, soit le fait que permuter les deux logements « ne suffit pas à créer deux logements susceptibles d'offrir un cadre de vie et de séjour durables ». Elle en déduit que l'acte attaqué procède d'un revirement d'attitude injustifié.

14. Dans son dernier mémoire, à propos de l'unité de main d'œuvre et, plus spécifiquement, la justification d'au moins une unité de main d'œuvre, elle renvoie à l'avis complémentaire émis le 13 décembre 2018 par la direction de la Ruralité et des Cours d'eau qui, sur la base d'un document transmis par elle, atteste de l'engagement du sieur R. depuis le 1^{er} septembre 1995 en qualité d'employé à temps plein, en sorte que l'article R.II.36-6 du CoDT relatif au logement de

l'exploitant est respecté. Elle estime que rien dans la motivation de l'acte attaqué n'est de nature à remettre en cause le contenu de cet avis.

S'agissant des « autres éléments » avancés par la partie adverse pour justifier que l'activité agricole n'est pas démontrée, elle répète que, selon la jurisprudence, il n'est pas requis que la profession liée à l'activité agricole soit exercée à titre principal, que la viabilité d'une exploitation n'est pas un critère devant être examiné et pris en compte par l'autorité délivrante mais que le critère primordial est la nature des activités auxquelles se destinent les constructions projetées. Il fait valoir que ces autres éléments, à savoir « la profession de M. R. », « la superficie dédiée à l'exploitation piscicole », « l'absence de mise en œuvre des aménagements prévus au permis délivré en 2013 » et « les conclusions tirées de la visite sur site réalisée par l'autorité communale » sont étrangers aux principes ci-avant rappelés et au contrôle d'opportunité que doit réaliser la partie adverse.

15. Plus précisément, concernant le motif lié à la « profession de M. R. », elle souligne qu'il s'agit de ne pas confondre cette personne et la société requérante qui est la demanderesse de permis, que c'est donc elle qui doit être contrôlée et qu'à cet égard, il n'est pas contestable qu'elle exerce effectivement une activité d'agriculture, même si elle exerce d'autres activités, ce que confirment les données de la Banque carrefour. Elle insiste sur le fait que l'existence de ces autres activités, fussent-elles même exercées à titre principal, n'est pas un motif suffisant pour démontrer que les conditions visées à l'article D.II.36 du CoDT ne sont pas réunies.

S'agissant des motifs liés à la superficie de l'exploitation ou à la visite effectuée sur les lieux par la commune, elle répète qu'ils ne peuvent être pris en compte, puisqu'ils portent en réalité sur la viabilité économique de l'exploitation. À supposer qu'ils puissent l'être, elle fait grief à la motivation de l'acte attaqué d'être insuffisante et inadéquate, en ce qu'elle ne prend pas en considération les précisions reprises dans son recours à propos de la période à laquelle la visite a eu lieu.

S'agissant enfin du motif de « l'absence de mise en œuvre des aménagements prévus au permis délivré en 2013 », elle considère qu'il ne permet pas à l'autorité de juger que l'exploitation n'est pas démontrée, sauf à constituer une erreur manifeste d'appréciation. Elle soutient que ce que la partie adverse est amenée à examiner, « ce sont les aménagements actuels, lesquels n'empêchent pas de considérer que, d'un point de vue urbanistique, le projet est une exploitation agricole sauf, à nouveau, à constituer une erreur manifeste d'appréciation » et qu'en tout cas, il est insuffisant, à lui seul, à démontrer que le projet ne peut être accepté.

Elle conclut que « dès lors que le caractère non fictif de l'exploitation agricole ne peut pas être mesuré à l'aune ni de la viabilité économique, ni de la rentabilité économique de l'exploitation mais seulement au regard de considérations purement urbanistiques », le premier moyen ne peut être rejeté.

IV.2. Examen

16. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle 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. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

17. En l'espèce, l'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant que le SPW - Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie - Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 10 avril 2019, réceptionnée en date du 11 avril 2019; que cette proposition de refus du permis d'urbanisme repose sur les motifs suivants :

“ [...]

Considérant à cet égard [la pertinence et l'opportunité de créer du logement à cet endroit] qu'au travers des décisions antérieures, il apparaît que la commune s'interroge depuis le début des projets sur l'activité réellement développée sur ce site par le demandeur, en particulier par Monsieur P. R. qui paraît être le 'gestionnaire' du site;

Considérant qu'à l'occasion d'une visite sur place, il a été constaté que les installations techniques intérieures existantes étaient toutes à l'arrêt; que la disposition de la partie réservée à la pisciculture ne présentait ni les aménagements prévus au permis initial, ni ceux prévus dans la présente demande;

Considérant que l'administration communale a contacté des pisciculteurs afin de vérifier qu'il s'agissait bien d'une exploitation en activité; que selon la personne contactée, une pisciculture viable doit présenter des poissons de toutes tailles permettant la vente en toutes périodes de l'année et préparant l'avenir;

Considérant que lors de la visite effectuée sur place en mai 2016, il a été constaté que l'exploitation ne comprenait aucun poisson en âge d'être vendu et aucun poisson en développement; que seul un bassin a été présenté comme contenant de très jeunes poissons;

Considérant qu'un nouvel avis a été demandé à l'asbl SoCoPro [...]; que ce spécialiste a émis de grands doutes sur une hypothétique production de 20 tonnes par an au vu de la configuration et de la taille de l'exploitation;

Considérant que la Direction du développement durable a émis un avis défavorable motivé par le fait que 'La demande est introduite par la société CIC, PISCIFLO, dont le demandeur P. R. est actionnaire. Des recherches effectuées auprès de la Banque Carrefour des Entreprises font apparaître que le demandeur dispose de codes nacebel relatifs au commerce de gros matériel de matériel électrique, au commerce de détail d'appareils de radio et de télévision. La demande de permis d'urbanisme ne dispose pas d'éléments justifiant une unité de main d'œuvre au niveau de la pisciculture, ni que la pisciculture constitue la profession de Monsieur R.';

Considérant que suite à la réception de documents complémentaires du demandeur, la DDR a revu son avis et précise :

' [...]

En date du 7/11/2018, le requérant a transmis à notre service une attestation de SECUREX ASBL certifiant que Monsieur R. a été engagé par la société PISCIFLO depuis le 01/09/1995 en contrat à durée indéterminée à temps plein (38h/semaine) en qualité d'employés';

Considérant que le SPW - Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie - Direction juridique, des recours et du contentieux ne considère pas que Monsieur R. est employé dans le cadre de l'activité de pisciculture en ce que des recherches effectuées auprès de la Banque Carrefour des Entreprises et sur le site internet de la CIC, il apparaît que la CIC Pisciflo, soit la Centrale Immobilière de Couillet emploie Monsieur R. en tant qu'agent immobilier, syndic et courtier; que cette société est en effet active dans le secteur de la promotion immobilière résidentielle et intermédiation en achat, vente et location de biens immobiliers pour compte de tiers;

Considérant que depuis la genèse du dossier et au travers des différentes demandes déposées par le demandeur, il se confirme que le demandeur souhaite réaliser des logements sur le site;

Considérant que le permis d'origine était assorti de conditions qui n'ont pas été respectées, à savoir la non-réalisation de logement; que le bâtiment n'est donc pas conforme au permis d'origine;

Considérant en effet que dans le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du permis d'origine, il est stipulé que 'L'affectation du bâtiment sera exclusivement une pisciculture et en aucun cas un logement ne pourra y être installé';

Considérant que malgré la condition du permis initial et malgré les refus successifs, les logements ont été réalisés sans le permis préalable exigé; que le bâtiment se trouve dès lors en situation infractionnelle; que selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, la transformation d'un bâtiment n'existant pas juridiquement ou en situation irrégulière ne saurait être légalement envisagée;

Considérant que la politique du fait accompli ne peut infléchir la décision de l'autorité;

Considérant que cette situation infractionnelle doit faire l'objet par l'autorité communale des procédures prévues aux articles D.VII.5 et suivants du Code précité;

Considérant qu'à la lecture des plans, il apparaît que l'activité qui occupait initialement l'entièreté du bâtiment, soit 384 m² n'occupe plus dans cette demande que 140 m²; qu'il convient de s'interroger sur la nécessité d'une unité de main d'œuvre sur place pour une activité de cette dimension; que les logements occuperont les 240 m² restants; que l'activité de logement devient

prépondérante en termes de surface alors que l'activité piscicole devient accessoire pour autant qu'elle existe;

Considérant que comme le précise le conseil du demandeur, le logement de l'exploitant ne doit pas constituer une construction indispensable à l'exploitation; que cependant, au regard de l'article R.II.36-6, le logement (...) est autorisé si l'entreprise justifie au moins une unité de main d'œuvre; que le seul fait qu'il soit intégré dans le bâtiment autorisé pour faire de la pisciculture est insuffisant pour justifier la création d'un logement;

[...]

Considérant qu'il n'est pas admissible d'autoriser dans ce cas, en zone agricole d'autres logements que ceux dont l'entreprise nécessite une unité de main d'œuvre; que, dans le cas présent, le projet revient à détourner l'article 35 du Code en vue de créer divers logements en zone agricole;

Considérant que la commune précise qu'elle a pris connaissance sur internet d'une annonce proposant à la location le logement du centre alors même que celui-ci est censé être destiné à l'exploitant;

Considérant que les photos montrent que 'le gestionnaire' occupe visiblement le logement de gauche, qui selon la demande, est réservé au tourisme, alors que le logement du centre est vide, attendant sans doute les prochains occupants;

Considérant que le dossier ne permet en aucune manière de vérifier que l'exploitation piscicole est existante, qu'elle est en activité et qu'une unité de main d'œuvre est nécessaire;

Considérant par conséquent que dès lors que l'activité piscicole et donc agricole n'est pas démontrée, de quelconques actes et travaux dits de diversification agricole (gîte à la ferme en l'espèce) au sens de l'art. R.11.36-1 ne sauraient être légalement autorisés;

Considérant pour les motifs développés ci-avant, que le SPW - Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme sollicité” ;

Considérant que, sur [la] base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui est soumis, l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs développés ci-avant par le SPW - Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie - Direction juridique, des recours et du contentieux, et la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, en effet, que le dossier ne permet en aucune manière de vérifier que l'exploitation piscicole est existante, qu'elle est en activité et qu'une unité de main d'œuvre est nécessaire;

Considérant par conséquent que dès lors que l'activité piscicole et donc agricole n'est pas démontrée, de quelconques actes et travaux dits de diversification agricole (gîte à la ferme en l'espèce) au sens de l'art. R.II.36-1 ne sauraient être légalement autorisés ».

19. L'article D.II.23 du CoDT dispose comme suit :

- « Le plan de secteur comporte des zones destinées à l'urbanisation et des zones non destinées à l'urbanisation.

[...]

Les zones suivantes ne sont pas destinées à l'urbanisation :

1° la zone agricole ».

L'article D.II.36 du même code prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.

Elle ne peut comporter que les constructions et installations indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession.

Elle peut également comporter des activités de diversification complémentaires à l'activité agricole des exploitants.

[...]

§ 3. Le Gouvernement détermine les activités de diversification visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 3.

Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance dans cette zone du permis relatif au boisement, à la culture intensive d'essences forestières, aux mares, à la pisciculture, aux refuges de pêche ou de chasse, aux petits abris pour animaux, aux activités récréatives de plein air, aux modules de production d'électricité ou de chaleur ainsi qu'aux actes et travaux qui s'y rapportent ».

L'article R.II.36-1 du CoDT est notamment libellé de la manière suivante :

« Les activités de diversification complémentaires sont :

[...]

2° l'hébergement touristique à la ferme, en ce compris le camping à la ferme, pour autant que les installations d'hébergement touristique soient situées à proximité des bâtiments et, le cas échéant, du logement de l'exploitation agricole ».

L'article R.II.36-6 du CoDT précise ce qui suit :

« Un établissement piscicole est autorisé aux conditions cumulatives suivantes :

1° il consiste en des étangs, des bassins, des locaux techniques et des équipements connexes nécessaires à l'élevage et à la production de poissons et autres produits aquatiques;

2° les bâtiments d'exploitation sont constitués de volumes simples, sans étage, comportant une toiture à deux versants de même pente ou une toiture végétale composée exclusivement d'espèces indigènes;

3° les élévations sont réalisées en matériaux naturels ou sont recouvertes d'un bardage en bois;

4° l'exploitation a lieu dans le cadre d'une activité professionnelle.

Pour autant qu'il fasse partie intégrante de l'exploitation, le logement de l'exploitant dont la pisciculture constitue la profession est autorisé si l'entreprise justifie au moins une unité de main d'œuvre ».

20. Il résulte de ce qui précède que si la possibilité d'ériger le logement des exploitants en zone agricole ne constitue pas une dérogation au zonage, une telle possibilité doit s'interpréter strictement, dès lors qu'elle est admise à titre d'exception à la règle de la non-constructibilité d'habitations dans cette zone, celle-ci étant destinée à accueillir les activités agricoles visées à l'article D.II.36 du CoDT et devant « contribue[r] au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique ».

Si l'article D.II.36 du CoDT ne soumet pas la possibilité d'implanter le logement des exploitants en zone agricole à la condition que l'agriculture constitue la profession principale de ceux-ci ni au fait qu'il soit indispensable à l'activité agricole, il appartient à l'autorité de vérifier que ladite activité consiste effectivement en la profession des personnes auxquelles le logement est destiné et qu'il s'agit réellement d'une activité « professionnelle », qui ne soit pas purement adventice mais exercée en principe dans un but de lucre et non de simple agrément, voire de prétexte à ériger une construction n'ayant pas sa place en zone agricole. Si l'exploitation agricole alléguée n'est pas effective, le statut d'exploitant du destinataire du logement projeté ne peut être reconnu.

En ce qui concerne spécifiquement les établissements piscicoles, l'article R.II.36-6 du CoDT impose que le logement de l'exploitant fasse partie intégrante de l'exploitation et que l'entreprise justifie d'au moins une unité de main d'œuvre.

21. À propos des activités de diversification visées à l'article D.II.36, § 1^{er}, alinéa 3, du CoDT, elles doivent être « complémentaires à l'activité agricole des exploitants ».

Les travaux préparatoires du décret du 20 juillet 2016 « abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de

l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial » précisent notamment ce qui suit :

« Tout ce dont on parle ici, dans la diversification agricole, c'est à chaque fois des activités aussi menées par les agriculteurs eux-mêmes. Pas question de m'installer en zone agricole en disant : "Je ne suis pas agriculteur, mais je vais m'installer avec une activité du type agricole, car je vais bénéficier de cette zone à un prix moins important que d'avoir fait l'activité dans une zone urbanisable" . On est bien dans de la complémentarité à l'activité de base de l'agriculteur » (C.R.I.C., Parl. wal., sess. 2015-2016, n° 132, p. 20).

22. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué, après avoir rappelé le contenu des articles D.II.36, R.II.36-1 et R.II.36-6 du CoDT, analyse la demande dont il est saisi au regard des conditions énoncées par ces dispositions.

Il met en avant les doutes de l'autorité communale quant à l'effectivité de l'exploitation de l'établissement piscicole, renforcés par une visite sur place qui a permis de constater que « les installations techniques intérieures existantes étaient toutes à l'arrêt; que la disposition de la partie réservée à la pisciculture ne présentait ni les aménagements prévus au permis initial, ni ceux prévus dans la présente demande ; [qu'alors qu'] une pisciculture viable doit présenter des poissons de toutes tailles permettant la vente en toutes périodes de l'année et préparant l'avenir [...] l'exploitation ne comprenait aucun poisson en âge d'être vendu et aucun poisson en développement; que seul un bassin a été présenté comme contenant de très jeunes poissons [et] qu'un nouvel avis [...] a émis de grands doutes sur une hypothétique production de 20 tonnes par an au vu de la configuration et de la taille de l'exploitation ».

23. En ce qui concerne précisément la demande relative au logement de l'exploitant destiné à P. R. « qui paraît être le "gestionnaire" du site », l'acte attaqué relève que si celui-ci est bien employé par la requérante, c'est au titre d'« agent immobilier, syndic et courtier » et qu'en outre, malgré l'interdiction formulée dans le permis d'origine, les logements dont la régularisation est demandée, ont été réalisés.

Il note qu'à la lecture des plans, l'activité de pisciculture qui occupait initialement la totalité du bâtiment n'occupe plus que 140 m² tandis que les logements occuperaient désormais les 240 m² restants, en sorte que « l'activité piscicole devient accessoire pour autant qu'elle existe ». L'auteur de l'acte attaqué concède que le logement de l'exploitant ne doit pas être indispensable à l'exploitation mais souligne qu'il n'est autorisé que pour autant que l'entreprise justifie au moins une unité de main d'œuvre, *quod non* en l'espèce.

Dans un tel contexte, et sur la base des éléments en sa possession, l'auteur de l'acte attaqué a pu estimer qu'aucun élément ne démontre de manière probante qu'une activité agricole est effectivement développée sur les lieux et, partant, que la requérante ne pouvait se prévaloir de l'exercice de la profession d'agriculteur.

24. Il en conclut que « le dossier ne permet en aucune manière de vérifier que l'exploitation piscicole est existante, qu'elle est en activité et qu'une unité de main d'œuvre est nécessaire ». Sur cette base, il a pu valablement considérer, quant à la demande ayant trait au gîte de vacances à la ferme, que « dès lors que l'activité piscicole et donc agricole n'est pas démontrée, de quelconques actes et travaux dits de diversification agricole (gîte à la ferme en l'espèce) au sens de l'art. R.II.36-1 ne sauraient être légalement autorisés ».

25. Pour le reste, au vu de l'article R.II.36-6 du CoDT, la condition relative à la justification, par l'entreprise, d'une unité de main d'œuvre n'ajoute pas à la réglementation. Il convient de relever en outre que les interrogations de la partie adverse relatives à la viabilité de l'exploitation côtoient d'autres éléments, à savoir la profession exacte du Sieur R., la superficie dédiée à l'exploitation piscicole, l'absence de mise en œuvre des aménagements prévus au permis délivré en 2013 ou encore les conclusions tirées de la visite sur site réalisée par l'autorité communale.

L'ensemble de ces considérations ont pu amener la partie adverse à conclure que l'activité agricole requise n'est pas démontrée et qu'*a fortiori*, la demanderesse de permis manque à justifier au moins une unité de main d'œuvre.

26. Enfin, il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou similaires. En l'espèce, la requérante admet que les précédentes décisions de refus de 2016 et 2017 étaient motivées par d'autres circonstances que celles fondant l'acte attaqué, à savoir le caractère lacunaire des plans joints au dossier ou l'absence d'un cadre de vie et de séjour durables. En conséquence, la circonstance que ces précédentes décisions n'étaient pas fondées sur la véracité de l'exploitation piscicole n'est pas de nature à démontrer l'existence d'un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

27. La requérante prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

28. Elle fait valoir qu'en estimant qu'il existe une incohérence des divisions horizontales et verticales (comble non aménagé au-dessus de l'espace technique), la partie adverse commet une erreur de motivation, dès lors qu'elle n'explique pas en quoi consiste cette incohérence, alors que le demandeur n'est pas obligé d'aménager les combles au-dessus de l'espace technique et qu'il reste libre de décider de son programme architectural, la partie adverse n'étant saisie que de la demande de permis et ne devant statuer que sur celle-ci.

S'agissant de la nature de l'isolation thermique et phonique prétendument absente, selon l'acte attaqué, du dossier de demande de permis, elle conteste cette lacune, dès lors que l'information est donnée tant par l'annexe 4 que par le plan du rez-de-chaussée du dossier de demande, qui « identifient clairement les apports par rapport aux précédents refus et précisent que les normes de l'isolation thermique sont respectées ». Elle précise ensuite le matériau avec lequel est réalisée l'isolation phonique et thermique.

V.2. Examen

29. L'acte attaqué contient notamment le motif suivant :

« Considérant que, subsidiairement, comme l'indique la Commission dans son avis, [...] les plans et coupes montrent une incohérence des divisions horizontales et verticales (comble non aménagé au-dessus de l'espace technique); qu'ils ne précisent pas la nature de l'isolation thermique et acoustique des différentes fonctions; que la création de logements ne peut se faire sans tenir compte des exigences actuelles de gestion des dépenses énergétiques; que l'enveloppe externe du bâtiment doit être isolée pour minimiser des déperditions thermiques; que la séparation entre l'activité de pisciculture et les logements doit être insonorisée; que tel n'est pas le cas en l'espèce ».

30. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette

disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « [s]elon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

31. En l'espèce, comme l'acte attaqué l'indique expressément, le motif critiqué dans le second moyen revêt un caractère « subsidiaire ».

Le premier moyen a été jugé non fondé, en tant qu'il critique les motifs déterminants de la décision contestée, qui ont trait à « la pertinence et l'opportunité de créer du logement à cet endroit », soit au non-respect des conditions dans lesquelles le logement de l'exploitant et un gîte à la ferme peuvent être autorisés en zone agricole. De tels motifs justifient à eux seuls le refus du permis d'urbanisme sollicité.

En conséquence, la requérante n'a pas intérêt au second moyen qui, à le supposer fondé, n'est pas susceptible de conduire à une annulation de l'acte attaqué.

Le second moyen est irrecevable.

VI. Indemnité de procédure

32. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 26 septembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'Etat composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux