

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.366 du 17 février 2025

A. 235.182/XIII-9498

En cause :

G.V.,

ayant élu domicile chez
M^e Antoine GREGOIRE, avocat,
avenue Blondin 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE
et Eva LIPPENS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée DECO CENTER,

ayant élu domicile chez
M^e Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stoquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 décembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 14 septembre 2021 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales octroie à la société à responsabilité limitée (SRL) Deco Center un permis intégré ayant pour objet la création et la construction d'un commerce « Deco Center » (délocalisation du centre de Tamines) d'une superficie commerciale nette de 1.056 m², sur un bien sis rue de Jemeppe, 30A à Velaine-sur-Sambre.

II. Procédure

Par une requête introduite le 18 janvier 2022 par la voie électronique, la SRL Deco Center a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 février 2022.

Les mémoires ampliatif et en intervention ont été régulièrement échangés.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 février 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Lisa Bosser, *loco* M^e Antoine Grégoire, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Hüseyin Erkuru, *loco* M^{es} Marc Uyttendaele et Eva Lippens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nathan Richir, *loco* M^e Fabrice Evrard, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Incidents de procédure – sort du dossier administratif déposé tardivement

En vertu de l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, « lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts ». Il y a lieu de

tenir compte du dossier administratif que la partie adverse dépose ultérieurement, dans la mesure où les éléments qu'il comporte permettraient de considérer que les faits allégués par la partie requérante sont manifestement inexacts.

En l'espèce, la partie adverse n'a pas déposé de mémoire en réponse et le dossier administratif a été déposé tardivement. Les faits cités par le requérant n'apparaissant pas manifestement inexacts au regard de ce dossier, ils sont réputés prouvés.

IV. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Le litige est relatif à la création et à la construction d'un commerce « Deco Center », sur un bien sis rue de Jemeppe, 30A à Velaine-sur-Sambre (Sambreville), et cadastré 6^{ème} division, section C, n^{os} 236X et 236C2.

Sur ce bien, situé majoritairement en zone agricole et, pour le surplus, en zone d'habitat au plan de secteur de Namur, un bâtiment à usage d'hangar agricole a été autorisé en 1979.

Le 16 février 2004, le service extérieur de Wavre de la direction de l'espace rural a émis un avis favorable sur une demande de permis d'urbanisme pour l'extension d'un atelier de mécanique. En 2005, l'agrandissement du bâtiment initial et sa reconversion en atelier commercial pour la vente et l'entretien de matériel agricole ont été autorisés. Un permis d'urbanisme du 27 octobre 2016 a autorisé, sous conditions, l'aménagement d'un comptoir de vente au rez-de-chaussée du bâtiment existant.

2. Le 18 mars 2021, la SRL Deco Center introduit auprès des services du fonctionnaire des implantations commerciales une demande de permis intégré ayant pour objet la création et la construction d'un commerce « Deco Center » (délocalisation du centre de Tamines) d'une superficie commerciale nette de 1.056 m².

3. Par un courrier du 6 avril 2021, la demande de permis est jugée recevable et complète.

4. Du 26 avril au 10 mai 2021, une enquête publique est organisée. Plusieurs réclamations sont déposées.

5. Des avis de diverses instances et autorités sont sollicités et émis, notamment les avis favorables du collège communal de Fleurus et du collège

communal de Sambreville, respectivement les 27 avril 2021 et 20 mai 2021. Les avis des autres communes limitrophes consultées sont réputés favorables par défaut.

6. Le 3 mai 2021, l'Observatoire du commerce émet un avis défavorable.

7. Par un courrier du 15 juin 2021, le fonctionnaire des implantations commerciales et le fonctionnaire délégué transmettent au collège communal de Sambreville leur rapport de synthèse, aux termes duquel ils proposent de refuser d'octroyer le permis sollicité.

8. Le 1^{er} juillet 2021, le collège communal de Sambreville octroie le permis intégré sollicité.

9. Le 13 juillet 2021, le fonctionnaire des implantations commerciales introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès de la commission de recours en matière d'implantations commerciales.

10. Le 12 août 2021, l'Observatoire du commerce émet un nouvel avis défavorable.

11. Le 20 août 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW émet un avis favorable conditionnel.

12. Le 26 août 2021, une audition est organisée devant la commission de recours.

13. Le 14 septembre 2021, la commission de recours déclare le recours recevable mais non fondé et, en conséquence, octroie, sous conditions, le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La partie intervenante

La partie intervenante soulève une exception *omisso medio*, dès lors que le requérant n'a pas introduit, auprès de la commission de recours, le recours administratif préalable organisé par l'article 101 du décret du 5 février 2015 relatif

aux implantations commerciales, à l'encontre de la décision du collège communal de Sambreville du 1^{er} juillet 2021 octroyant le permis intégré sollicité, de sorte que le requérant n'a pas épuisé toutes les voies de recours. Elle soutient que le requérant lui-même (plutôt que le fonctionnaire des implantations commerciales) aurait dû introduire ce recours et, à défaut, a renoncé à faire valoir son point de vue en degré de recours administratif organisé. Elle en déduit que le recours est irrecevable.

B. La partie requérante

Le requérant répond qu'il n'avait pas d'intérêt à introduire lui-même ce recours organisé, se ralliant au fonctionnaire des implantations commerciales qui a pris cette initiative. Il ajoute que ce n'est qu'une fois la voie de recours épuisée qu'il a décidé de poursuivre son opposition au projet en introduisant un recours en annulation contre la décision de recours qui s'est substituée à celle de première instance.

V.2. Examen

1. L'article 101, § 1^{er}, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales est rédigé comme suit :

- « Un recours contre la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 96, § 1^{er}, ou contre la décision censée être arrêtée conformément à l'article 99 est ouvert auprès de la Commission de recours :
- 1° au demandeur ;
 - 2° au fonctionnaire des implantations commerciales, au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué et au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement est situé ;
 - 3° à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ».

En principe, lorsqu'un recours en réformation est organisé auprès d'un organe administratif supérieur, il doit être exercé conformément aux dispositions qui le régissent avant qu'un recours au Conseil d'État ne puisse être introduit. Un recours formé auprès du Conseil d'État sans avoir régulièrement épuisé ce recours administratif organisé préalable, notamment par l'introduction tardive de celui-ci, se heurte à une exception d'irrecevabilité *omisso medio*.

Toutefois, lorsqu'un tel recours est exercé par certaines personnes et qu'il est recevable, cela n'empêche pas d'autres personnes d'introduire ensuite un recours en annulation au Conseil d'État à l'encontre de la décision adoptée sur recours administratif qui s'est substituée à la décision délivrée en première instance, quand bien même ces dernières personnes n'ont pas introduit le recours administratif organisé.

2. En l'espèce, le fonctionnaire des implantations commerciales a introduit, auprès de la commission de recours, un recours administratif à l'encontre de la décision du 1^{er} juillet 2021 du collège communal de Sambreville octroyant, en première instance, le permis intégré sollicité. Le 14 septembre 2021, la commission de recours a considéré que ce recours était recevable et décidé d'octroyer, sous conditions, le permis intégré sollicité. Cette décision adoptée sur recours, qui constitue l'acte attaqué, s'est substituée à la décision de première instance.

Il résulte de ce qui précède que le fait que le requérant n'ait pas introduit de recours administratif à l'encontre de la décision du collège communal du 1^{er} juillet 2021 ne le prive pas d'un intérêt au recours en annulation au Conseil d'État à l'encontre de la décision du 14 septembre 2021 de la commission de recours.

Partant, l'exception *omisso medio* est rejetée et le recours est recevable.

VI. *Moyen unique*

VI.1. *Thèse de la partie requérante*

A. *La requête en annulation*

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles D.II.36, D.IV.6 et D.IV.13 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et du principe selon lequel l'autorité ne peut pas statuer sous le poids du fait accompli, ainsi que de l'erreur dans les motifs ou de leur absence et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il expose que l'acte attaqué autorise un projet consistant en la création et la construction d'un commerce et, plus précisément, une délocalisation d'un commerce existant dans le centre de Tamines en zone agricole au plan de secteur.

Dans une première branche, il soutient que le projet, impliquant une modification de la destination et un changement d'affectation du bien, dénature les prescriptions applicables à la zone agricole. Après avoir reproduit les articles D.II.36, D.IV.5, D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT, il expose qu'une dérogation ou un écart ne peut pas dénaturer la prescription de base et que tel est le cas en l'espèce, puisque l'acte attaqué autorise l'exercice d'une activité purement commerciale de vente en zone agricole. Il ajoute que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de

vérifier que son auteur a tenté d'abord de privilégier et de préserver les prescriptions de base du plan de secteur.

Dans une deuxième branche, il reproche à l'autorité de ne pas respecter ses propres règlements et sa ligne de conduite, et de ne pas justifier le caractère exceptionnel de l'octroi de la dérogation. Il reproduit un extrait d'une décision de la commission de recours qui a précédemment refusé à une entreprise horticole de réaliser des opérations de vente au détail en zone agricole au motif que de telles activités n'y sont pas possibles et que les mécanismes dérogatoires ne permettent pas de dénaturer les prescriptions et affectations du plan de secteur. Il considère qu'en l'espèce, l'acte attaqué décide du contraire sans la moindre justification et sans le moindre objectif qui justifie un tel revirement. Il soutient que la vente au détail relève de la fonction commerciale et que l'article R.II.36-1 du CoDT confirme que la commercialisation n'est pas une activité agricole en soi.

Dans une troisième branche, il soutient que les motifs qui justifient les dérogations et écarts sont inexistantes, insuffisants ou contraires à la réalité. Après avoir rappelé le contenu des articles D.IV.5 et D.IV.13 du CoDT, il critique le motif de l'acte attaqué suivant lequel « la parcelle concernée par la demande, eu égard au bâtiment existant et à l'activité commerciale dûment autorisée, n'a plus de vocation agricole », dès lors que celui-ci est contraire à la réalité, dans la mesure où il a été intéressé par l'achat du bien, ce qui démontre que les exploitants agricoles sont toujours intéressés par des hangars de stockage existants. Il rappelle que l'acte attaqué ne contient aucun motif qui, d'une part, démontre que l'autorité a d'abord tenté de respecter les prescriptions du plan de secteur et de veiller au respect de la zone agricole et, d'autre part, répond à l'un des griefs émis lors de l'enquête publique relatif à la présence d'autres parcelles ou bâtiments susceptibles d'accueillir de telles activités plutôt que de les implanter en zone agricole.

B. Le mémoire ampliatif

Sur la première branche, il maintient que les activités de l'enseigne Méca-Services, spécialisée en flexibles hydrauliques, sont différentes de celles projetées par l'enseigne Deco Center, à savoir la vente au détail qui constitue une activité purement commerciale et dénuée de toute prestation de services.

Il considère que l'argument suivant lequel la parcelle concernée par l'activité commerciale n'a plus de vocation agricole justifierait la dérogation n'est pas pertinent puisque le bâtiment existant est contigu et adjacent à des terres agricoles et est situé à un endroit stratégique pour l'agriculture. Il estime que cet argument revient à statuer sur la base du fait accompli sans vérifier qu'un retour à

l'affectation agricole, conforme au plan de secteur, est possible. Il expose que pour pouvoir bénéficier de la dérogation, il faut que le bâtiment existant soit régulier et relève que la partie intervenante reconnaît qu'une partie du bien était grevée d'une infraction.

En ce qui concerne la non-compromission du plan de secteur, il fait référence à une circulaire du ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire qui entend freiner, voire interdire, l'implantation de panneaux photovoltaïques dans la zone agricole. Il considère que c'est en suivant le raisonnement de la partie intervenante que l'on contribue à l'artificialisation des sols et à la suppression constante des surfaces agricoles, lesquelles sont mises en évidence par cette circulaire. Il soutient que la cohérence du plan de secteur justifie que l'affectation des zones soit maintenue.

Sur la troisième branche, il dénonce le fait que l'autorité se contente, sous le poids du fait accompli, de mettre en avant une activité commerciale existante pour justifier l'implantation d'une nouvelle activité, toujours dérogatoire au plan de secteur. Il ajoute que, dans le cadre de l'enquête publique, il a avancé le fait que d'autres parcelles ou d'autres bâtiments étaient susceptibles d'accueillir de telles activités, et ce afin de permettre d'urbaniser les zones prévues à cet effet et les noyaux existants plutôt que de miter la zone agricole.

C. Le dernier mémoire

Sur la recevabilité du moyen, il soutient que la violation de la police administrative spéciale de l'urbanisme consiste en la violation d'une réglementation d'ordre public.

Il considère que le fait d'avoir relevé que le bien était en infraction, au stade de son mémoire ampliatif, résulte uniquement du fait qu'il s'est fondé sur les déclarations de la partie intervenante et qu'il ne lui était dès lors pas possible d'obtenir cette information au moment de la rédaction de sa requête en annulation.

Il est d'avis que la référence à la circulaire précitée dans son mémoire ampliatif ne constitue pas un moyen nouveau dès lors qu'il s'agit du développement des griefs et moyens qui figurent dans sa requête en annulation.

Il ajoute que, dès lors que l'activité purement commerciale est interdite en zone agricole, il n'y a pas lieu d'explicitier plus avant un tel constat.

A son estime, le fait de se référer à des constructions et actes passés, qui n'étaient eux-mêmes pas conformes au plan de secteur, est dénué de pertinence à peine de violer le principe selon lequel une autorité ne peut pas statuer sous le poids du fait accompli. Il relève que l'activité passée exercée était rattachée à l'agriculture, étant une entreprise para-agricole, ce qui n'est pas le cas de l'activité purement commerciale de la vente en détail autorisée par l'acte attaqué.

VI.2. Examen

A. Première branche

1. L'article D.II.36, § 1^{er}, du CoDT, alors applicable, prescrit ce qui suit :

« 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 ».

L'article D.IV.13 du CoDT, alors applicable, est libellé comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

- 1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;
- 2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;
- 3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

La première condition mise à la dérogation par l'article D.IV.13, 1°, du CoDT est que celle-ci soit justifiée compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.

La deuxième condition qu'impose l'article D.IV.13, 2°, du code est que la dérogation ne compromette pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application. A cet égard, les travaux préparatoires de la première version du CoDT indiquent ce qui suit :

« En ce qui concerne la deuxième condition, la volonté est de permettre une plus grande souplesse vis-à-vis du plan de secteur. A l'heure actuelle, le Conseil

d'État considère que la dérogation octroyée ne peut dénaturer le plan de secteur qui doit conserver, après la dérogation, une portée significative dans le reste de son champ d'application (voyez, par exemple, C.E., n° 188.271, 27 novembre 2008, *Goreux et Matthys*). En imposant comme condition à la dérogation que celle-ci ne compromette pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, on ne vise plus le maintien d'une portée significative de la zone à laquelle il est dérogé ; on vise à permettre de s'écarter substantiellement de la zone à laquelle il est dérogé si, par ailleurs, le plan de secteur plus globalement peut être mis en œuvre de manière qui reste cohérente. La dérogation devra évidemment être spécifiquement motivée sur ce point (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2013-2014, n° 942/1, p.32) ».

La troisième condition prévue par l'article D.IV.13, 3°, du code est que le projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

2. En l'espèce, il n'est pas contesté que les travaux de transformation et d'agrandissement projetés pour accueillir un commerce relatif à l'équipement du bâtiment ne sont pas compatibles avec les affectations de la zone agricole telles que prévues par l'article D.II.36 du code. C'est la raison pour laquelle le permis attaqué a été octroyé sur la base du mécanisme dérogatoire de l'article D.IV.6 du CoDT dans le respect des conditions de l'article D.IV.13 du même code.

Depuis l'entrée en vigueur du CoDT, il n'est plus requis que la dérogation au plan de secteur présente un caractère exceptionnel. Le moyen manque en droit en tant qu'il part du postulat selon lequel une autorité ne peut octroyer une dérogation au plan de secteur que si elle démontre son caractère exceptionnel.

3. L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« PARTIE URBANISME

Considérant que la Direction Juridique des Recours et du Contentieux a émis un avis favorable sous conditions en date du 20 août 2021 ; que cet avis est rédigé comme suit :

“[...] Considérant que la parcelle concernée par la demande est bordée à gauche par une zone agricole vierge et à droite par une zone d'habitat caractère résidentiel ; que les bâtiments existants sont situés en zone agricole ; que la nouvelle construction, projetée à l'avant et dans le prolongement d'un bâtiment existant, est également située en zone agricole” ;

Considérant que l'enquête publique, réalisée du 26 avril au 10 mai 2021, a suscité trois réclamations émanant de riverains qui dénoncent essentiellement les nuisances d'un tel projet pour les habitants des propriétés situées dans la zone d'habitat contigüe ;

Considérant qu'une petite partie de la parcelle déborde en zone d'habitat du côté droit ; qu'aucun aménagement nouveau n'y est projeté mise à part la plantation d'une haie d'essences indigènes le long de la limite de propriété, à hauteur du nouveau bâtiment sollicité et en prolongement de la haie existante située plus loin sur la parcelle ; qu'un tel aménagement est cohérent et permet de limiter davantage l'impact des installations pour les propriétés situées à proximité ;

Considérant que la demande déroge à la destination générale de la zone agricole, telle que définie par l'article D.II.36 du Code, lequel dispose que : "[...]" ;
Considérant que l'article D.IV.6 du Code mentionne que :

“ Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7°.

Les aménagements accessoires et complémentaires aux constructions, installations et bâtiments précités et isolés de ceux-ci peuvent également être autorisés. [...]" ;

Considérant que le bâtiment initial à usage d'hangar agricole, autorisé en 1979, est antérieur à l'entrée en vigueur du plan de secteur ; que l'agrandissement du bâtiment initial et sa reconversion en atelier commercial pour vente et entretien de matériel agricole ont été autorisés en 2005 ; qu'un permis d'urbanisme délivré par le collège communal en date du 27 octobre 2016 autorise l'aménagement d'un comptoir de vente au rez-de-chaussée du bâtiment existant moyennant l'imposition d'une condition relative au placement d'un enduit sur la façade principale, condition qui n'a pas été respectée ;

Considérant que la présente demande vise des travaux de démolition-transformation-extension en vue d'une modification de la nature de l'activité commerciale existante ;

Considérant que le processus dérogatoire visé par l'article D.IV.6 précité du Code pourrait être envisagé en l'espèce, dans le respect des dispositions de l'article D.IV.13 du Code, lequel dispose que : "[...]" ;

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques locales, de son intégration au contexte bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage, de ses spécificités au regard du lieu précis où il s'implante et de son adéquation avec une mise en œuvre cohérente du plan de secteur ;

Considérant que la parcelle concernée par la demande, eu égard aux bâtiments existants et à l'activité commerciale dûment autorisée, n'a plus de vocation agricole ; que le projet vise l'implantation d'une société spécialisée en pose de matériel de chauffage, sanitaire, électricité et cuisine équipée ; qu'un magasin de vente de pièces détachées est prévu dans la surface de vente existante ; que la vente de matériaux destinés aux finitions et équipements du bâtiment sera proposée dans l'extension ; qu'il importe de porter une attention particulière à l'accessibilité d'une telle activité commerciale ; qu'eu égard à son objet, l'entreprise sera peu fréquentée par des personnes s'y rendant via des moyens de transport doux tels que la marche ou le vélo ou encore en transports en commun ; que la situation de la parcelle le long de la nationale 98 permet une accessibilité aisée pour les camions de livraison tout comme pour les véhicules des professionnels et particuliers amenés à fréquenter les lieux ;

Considérant que l'aménagement des abords vise essentiellement l'avant de la parcelle, déjà urbanisée ; qu'un parking visiteurs (32 emplacements en ce compris deux emplacements pour personnes à mobilité réduite situés à l'entrée du magasin) est prévu en façade avant et en façade latérale gauche, du côté de la zone agricole ; que le parking du personnel (16 emplacements) est également prévu en façade latérale gauche, soit du côté opposé à la zone d'habitat située sur le côté droit de la parcelle ; que la plantation de 7 arbres à haute tige, prévue le long de la limite de propriété latérale gauche, complète les aménagements ; que, mise à part la démolition d'un débordement, aucun aménagement nouveau n'est prévu à l'arrière du complexe bâti ; que l'étang existant est préservé ;

Considérant que l'accessibilité du site au départ de la voirie régionale reste identique à la situation antérieure ; que le flux de trafic généré par la réaffectation commerciale des infrastructures ne devrait pas être sensiblement supérieur à celui engendré par la précédente enseigne ;

Considérant, au vu de ce qui précède, que l'impact du projet pour les propriétés voisines restera limité et, en tout état de cause, sensiblement similaire à l'impact de l'activité actuelle ; que le principe de la demande est en adéquation avec le lieu précis d'implantation ;

Considérant que la démolition du petit bâtiment situé à l'avant et construit sans autorisation participe à l'amélioration de l'aménagement des abords et particulièrement de la zone avant visuellement perceptible depuis la voirie ; que la démolition du débordement sis à l'arrière est également acceptable ;

Considérant que l'extension située dans le prolongement avant du bâtiment existant s'inscrit dans la continuité du complexe commercial, en lieu et place d'une zone déjà bétonnée ; que l'impact supplémentaire sur la parcelle et sur la zone est mineur ;

Considérant que les deux bâtiments existants sur la parcelle sont hétérogènes en ce qui concerne leur gabarit et leur aspect ; que le projet propose une recomposition de l'ensemble qui reprend les caractéristiques architecturales classiques pour des bâtiments de ce type ; que les façades avant sont prévues dans une tonalité de gris (clair, moyen, foncé) permettant de recomposer l'ensemble tout en gardant une certaine sobriété ;

Considérant par ailleurs que le projet prévoit le placement de deux enseignes sous formes de lettrages blancs et jaunes, l'une en façade latérale gauche et l'autre en façade avant, ainsi que le placement d'un totem de fond gris foncé avec lettrages blancs et jaunes, éclairé par deux projecteurs, situé à l'avant de la parcelle ; que ces ouvrages sont sobres et adaptés au contexte ; que l'article D.IV.80, § 1^{er}, 7°, du Code précise que la durée du permis d'urbanisme est limitée pour le placement d'une ou de plusieurs enseignes ou dispositifs de publicité ; que la durée du permis sur ce point devrait être limitée à 10 ans ;

Considérant, pour les différents motifs développés ci-avant, que la dérogation à la réglementation en vigueur engendrée par le projet peut être autorisée ; que le projet se justifie au regard du lieu précis où il est envisagé ; qu'il ne compromet pas la destination de la zone ni son caractère architectural ;

[...] ».

La motivation précitée permet à suffisance de conclure que l'autorité n'a pas accordé la dérogation par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir estimé qu'en raison d'impératifs juridiques, elle était nécessaire pour la réalisation optimale du projet autorisé par l'acte attaqué, dès lors qu'il est évident que ce projet n'est, en soi, pas compatible avec la destination agricole de la zone au plan de secteur. Les exigences de motivation formelle ne vont pas jusqu'à imposer à l'autorité qui accorde une dérogation au plan de secteur de s'assurer que le projet ne pouvait pas être réalisé en zone conforme ou que la destination du bâtiment concerné (initialement agricole) ne pouvait être maintenue.

Cette motivation permet également de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a pu considérer que le projet ne compromettait pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, dès lors que le projet consiste en une transformation et un agrandissement d'un bâtiment sur une surface déjà minéralisée et donc déjà soustraite à la zone agricole. Cette deuxième condition de l'article D.IV.13, 2°, du CoDT est respectée vu la très faible superficie concernée par le projet au regard de la grande étendue de la zone agricole du plan de secteur.

4. Quant aux griefs pris de la reconnaissance par la partie intervenante qu'une partie du bien était grevée d'une infraction et de la violation d'une circulaire ministérielle – qu'il ne produit pas et n'identifie pas précisément – faisant mention de l'artificialisation des sols et de la suppression constante des surfaces agricoles au cours des dernières années, le requérant les développe, pour la première fois, au stade de son mémoire ampliatif. Ces nouveaux griefs sont irrecevables puisqu'ils ne relèvent pas de l'ordre public, qu'il n'est pas établi que le requérant n'aurait pas pu les soulever dès le stade de la requête et qu'ils s'appuient sur des informations connues du requérant préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif.

La première branche du moyen unique est partiellement irrecevable et n'est pas fondée pour le surplus.

B. Deuxième branche

5. 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 similaire.

6. En l'espèce, le requérant se prévaut d'une décision de refus de permis intégré du 18 novembre 2016 concernant la construction d'une jardinerie et d'un restaurant, dont il a biffé les éléments permettant d'en connaître la localisation précise.

Il reste en défaut d'établir que le projet précité est similaire à celui autorisé par l'acte attaqué, sachant notamment qu'ils n'ont pas été adoptés sur la même base légale (le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) pour le premier, le CoDT pour le second), qu'un délai de cinq ans sépare ces deux décisions et que, dans la première décision, le projet semblait consister en une construction nouvelle, alors qu'en l'espèce, il s'agit d'une transformation et d'un agrandissement d'un bâtiment existant, de sorte que l'article D.IV.6 du CoDT peut être invoqué, contrairement à celle ayant conduit à la décision de refus du 18 novembre 2016.

Le requérant ne démontre pas de revirement d'attitude.

La deuxième branche du moyen unique n'est pas fondée.

C. Troisième branche

7. Le requérant met en exergue le motif suivant de l'acte attaqué :

« Considérant que la parcelle concernée par la demande, eu égard aux bâtiments existants et à l'activité commerciale dûment autorisée, n'a plus de vocation agricole ».

Ce considérant, qui doit être replacé dans son contexte et non être lu isolément, n'est pas erroné en fait, sachant qu'il résulte notamment d'un motif de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours, reproduit dans l'acte attaqué et auquel son auteur se rallie, que « l'agrandissement du bâtiment initial et sa reconversion en atelier commercial pour vente et entretien de matériel agricole ont été autorisés en 2005 » et « qu'un permis d'urbanisme délivré par le collège communal en date du 27 octobre 2016 autorise l'aménagement d'un comptoir de vente au rez-de-chaussée du bâtiment existant ».

Cette situation de fait est corroborée par la pièce produite par la partie intervenante, qui consiste en un avis du 16 février 2004 du service extérieur de Wavre de la direction de l'espace rural, relatif à une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'« extension d'un atelier mécanique ». Cet avis précise ce qui suit :

« demande non agricole par un agriculteur. Activité non conforme à la destination agricole de la zone. Terrain soustrait de longue date à l'activité agricole ».

8. L'affirmation du requérant suivant laquelle il « a d'ailleurs été intéressé auparavant par l'achat du bien, ce qui montre que les exploitants agricoles sont toujours intéressés par des hangars de stockage existants » n'est pas pertinent.

9. Quant à sa critique suivant laquelle « l'acte attaqué ne contient aucun motif qui démontrerait que l'autorité a tenté d'abord de respecter les prescriptions du plan de secteur et de veiller au respect de la zone agricole », il est renvoyé à l'examen de la première branche.

10. Pour satisfaire à ses obligations en termes de motivation formelle, l'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration d'un permis d'urbanisme. Toutefois, lorsque, lors d'une enquête publique, 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. Il suffit que la décision indique clairement

les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels elle se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation. L'étendue de la motivation est proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

En l'espèce, le requérant soutient que « l'acte attaqué ne contient aucun motif qui permettrait de répondre à l'un des griefs émis lors de l'enquête publique relatif à la présence d'autres parcelles ou bâtiments susceptibles d'accueillir de telles activités plutôt que de les implanter en zone agricole ». Il ressort de la motivation de l'acte attaqué, reproduite au point 3 ci-avant, qu'il y est répondu à suffisance, les exigences de motivation formelle n'allant pas jusqu'à imposer à l'autorité qui accorde une dérogation au plan de secteur de s'assurer que le projet ne pouvait pas être réalisé en zone conforme ou que la destination du bâtiment concernée (initialement agricole) ne pouvait être maintenue.

Il est renvoyé pour le surplus à l'examen de la première branche, qui rencontre cette critique.

La troisième branche du moyen unique n'est pas fondée.

11. Le moyen unique est partiellement irrecevable et n'est fondé pour le surplus en aucune de ses branches.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 février 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux