

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.564 du 7 mars 2025

A. 232.541/XIII-9152

En cause : **A.D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
 rue du Panier Vert 70
 1400 Nivelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

J.F.,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 23 décembre 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 18 septembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à J.F. un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'un logement dans un immeuble à usage de bureaux, sur un bien situé rue Ramelot, 78, à Braine-l'Alleud.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 8 avril 2021, J.F. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 20 mai 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, premier 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 décembre 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Juliette Vansnick, *loco* M^e Frédéric van den Bosch, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Jennifer Vanderelst, *loco* Christophe Thiebaut, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Intérêt requis

3. En l'espèce, la requérante a fait le choix de la procédure électronique au moment de l'introduction de sa requête en annulation.

Aux termes de l'article 85bis, § 4, du règlement général de procédure, « le choix de la procédure électronique est, dans le cadre de l'affaire concernée, définitif pour un gestionnaire de dossier qui l'a fait dès le dépôt d'un acte de

procédure sous cette forme et ce gestionnaire ne pourra valablement accomplir les autres actes de la procédure que selon le même mode ».

4. L'article 21 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son alinéa 2, que « lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis ».

À propos de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la Cour constitutionnelle a jugé, à plusieurs reprises, que la sanction prévue par cette disposition est raisonnablement proportionnée à l'objectif légitime poursuivi par le législateur, précisant notamment que le contenu du mémoire en réplique peut « se limiter à la manifestation par la partie requérante de la persistance de son intérêt ».

5. En l'espèce, la mention de l'article 21, alinéa 2, précité, a été faite, conformément à l'article 14*bis*, § 2, du règlement général de procédure, lors de la notification à la partie requérante du dépôt du mémoire en réponse sur la plateforme électronique.

Le délai prévu pour le dépôt du mémoire en réplique est venu à échéance le lundi 17 mai 2021.

Le mémoire en réplique a été déposé le 26 mai 2021 sur la plateforme électronique, soit tardivement. Il ressort du dossier de la procédure qu'auparavant, cette pièce de procédure a été adressée au Conseil d'État par courrier recommandé à la poste le 14 mai 2021, soit dans le délai réglementaire de 60 jours.

Il résulte du registre des indisponibilités du site e-Proadmin que celui-ci n'a pas été temporairement indisponible durant cette période. Cependant, dans son courrier d'accompagnement de l'envoi recommandé précité du 14 mai 2021, la requérante a exposé, de manière plausible, avoir dû recourir à ce procédé, compte tenu d'un problème technique ayant fait échouer sa tentative de déposer le mémoire en réplique sur la plateforme électronique, le 13 mai 2021.

Dans ces conditions, l'attitude de la requérante ne peut qu'être appréhendée comme constituant une manifestation de la persistance de son intérêt au recours, notamment au vu du dépôt du mémoire en réplique par un pli recommandé, dans le délai réglementaire.

C'est à bon droit que la procédure organisée par les articles 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14bis du règlement général de procédure n'a pas été mise en œuvre.

IV. Faits utiles à l'examen de la cause

6. Le 10 octobre 2019, J.F. introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Braine-l'Alleud, ayant pour objet la création d'un logement dans un immeuble à usage de bureaux, sur un bien sis à Lillois-Witterzee, rue Ramelot, 78, cadastré 5^{ème} division, section B, n° 68.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Nivelles, adopté par arrêté royal du 1^{er} décembre 1981, et au schéma de développement communal (SDC) de Braine-l'Alleud, adopté le 27 février 2012.

Le 25 octobre 2019, l'administration communale déclare la demande incomplète et transmet au demandeur de permis un relevé des pièces manquantes. Après réception de celles-ci, le collège communal de Braine-l'Alleud accuse réception du dossier complet de demande, le 2 décembre 2019.

7. Une enquête publique est organisée du 12 décembre 2019 au 6 janvier 2020. Elle donne lieu à une réclamation émanant de la requérante et son conjoint.

Divers avis sont émis sur la demande, dont l'avis favorable conditionnel de la direction du développement rural.

8. Le 3 février 2020, le collège communal émet un avis préalable favorable, sous condition, et sollicite l'avis du fonctionnaire délégué.

Le 11 mars 2020, celui-ci transmet un avis conforme défavorable.

9. Le 27 avril 2020, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité.

10. Le 18 juin 2020, le demandeur de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus. Il est réceptionné le 22 juin 2020.

11. Le 23 juillet 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 4 août 2020. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 25 août 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de refuser de délivrer le permis demandé et lui transmet une proposition de décision en ce sens.

12. Le 18 septembre 2020, le ministre octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

13. La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article D.IV.67 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 motivation interne de l'acte administratif, ainsi que de l'erreur de droit et de fait, de l'absence, l'insuffisance et l'inadéquation des motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

14. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas mentionner la date à laquelle l'administration a envoyé sa proposition motivée de décision au ministre, de ne pas la reproduire et de ne pas préciser si elle a effectivement été formulée, alors qu'il s'agit d'éléments nécessaires au contrôle de la régularité de la motivation de l'acte attaqué et que la connaissance de la date à laquelle elle a été réceptionnée doit permettre de déterminer si le délai pour prendre la décision sur recours a été respecté. Elle insiste sur le fait qu'il s'agit d'un délai de rigueur dont le dépassement entraîne automatiquement la confirmation de la décision dont recours et qu'il faut pouvoir vérifier si l'autorité décidante la suit ou s'en écarte, et comprendre les raisons de l'attitude qu'elle adopte.

Elle en déduit que l'absence d'information concernant l'existence et le contenu de cette proposition a, en l'espèce, une incidence sur la légalité de l'acte attaqué, puisqu'il n'est pas possible de contrôler la régularité de la procédure d'octroi du permis ni celle de la motivation de l'acte attaqué. Elle ajoute qu'apparemment, la proposition de décision aboutissait, quant à elle, à un refus,

puisque le dernier considérant de l'acte attaqué indique, contrairement à son dispositif, qu'il y a lieu de « refuser le permis d'urbanisme ».

B. Mémoire en réplique

15. Au vu des pièces produites par la partie adverse, elle constate que la proposition motivée de décision de refus a été transmise par l'administration à l'autorité compétente le 25 août 2020 et que celle-ci a communiqué sa décision finale le 23 septembre 2020, de sorte que le délai prescrit par l'article D.IV.67 du CoDT lui semble respecté.

Cependant, elle fait valoir qu'en ne faisant pas mention de cette proposition de décision, de sa date de réception ni de son contenu, mais uniquement de l'envoi d'une première analyse du dossier conformément à l'article D.IV.66, alinéa 3, du CoDT, l'acte attaqué ne renvoie pas aux exigences de l'article D.IV.67 du CoDT. Elle met en exergue la différence importante existant entre ces deux étapes procédurales. Elle maintient qu'en l'absence de mention de la proposition de décision, une simple lecture de l'acte attaqué ne permet pas de contrôler la régularité de la procédure d'octroi du permis litigieux, ce qui affecte celle de sa motivation, ce que les éléments produits à l'appui du mémoire en réponse ne peuvent pallier *a posteriori*.

16. Sur le contenu de la proposition de refus du permis litigieux, elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas contenir une motivation spécifique permettant de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur s'en écarte et décide de délivrer le permis demandé, malgré cette proposition de rejeter la demande. Elle pointe cinq éléments de la proposition auxquels aucun motif de l'acte attaqué ne répond. Elle estime qu'au demeurant, l'autorité délivrante reconnaît implicitement que le projet n'offre pas un cadre de vie de qualité puisqu'elle tente de l'améliorer en imposant des conditions qui sont irrégulières et, en toute hypothèse, insuffisantes pour améliorer l'habitabilité du logement considéré de manière significative.

C. Dernier mémoire

17. Elle conteste que la motivation de l'acte attaqué réponde adéquatement aux motifs de refus retenus dans la proposition de décision de l'administration.

Étant donné que la proposition de refus critique les caractéristiques architecturales du bâtiment, tels le gabarit, les baies et sa conception même, elle considère que la partie adverse aurait dû analyser les incidences du projet en termes

d'intégration dans le paysage bâti et non bâti, en tenant compte des particularités de la zone agricole dans laquelle il s'inscrit. À propos des critiques émises dans la proposition de décision quant à l'affectation du rez-de-chaussée qui reste nébuleuse, elle conteste que la demande de permis ne concerne pas cette partie du bâtiment, dès lors que le précédent permis a autorisé la construction d'un hangar agricole avec un étage administratif à usage de bureaux, tandis que l'acte attaqué autorise la transformation de l'étage administratif en logement, de sorte que, selon elle, cette transformation a un impact sur le rez-de-chaussée du bâtiment qui demeure à usage de hangar agricole. Sur ce point, elle indique que le fonctionnaire délégué avait relevé que la demande ne témoignait pas d'une évolution de l'activité ne nécessitant plus la présence de bureaux et que la CAR s'est posée la même question à laquelle l'acte attaqué n'apporte pas de réponse.

V.2. Examen

18. En tant que la requérante s'interroge sur la compétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte attaqué, l'article D.IV.67 du CoDT, alors applicable, dispose comme suit :

« Dans les soixante-cinq jours à dater de la réception du recours, l'administration envoie au Gouvernement une proposition motivée de décision et en avise le demandeur.

Dans les trente jours de la réception de la proposition de décision ou, à défaut, dans les nonante-cinq jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement envoie simultanément sa décision au demandeur, au collège communal et au fonctionnaire délégué.

À défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement au demandeur dans le délai imparti, la décision dont recours est confirmée ».

Il ressort de l'article D.IV.67 du CoDT que le Gouvernement dispose, pour envoyer sa décision, d'un délai de 30 jours à partir de la réception de la proposition motivée, laquelle doit être envoyée dans un délai de 65 jours. Dès lors, si la direction juridique, des recours et du contentieux envoie sa proposition le soixante-cinquième jour, eu égard au délai de transmission par la poste, et comme le Gouvernement dispose de 30 jours pour envoyer sa décision à partir de la réception de la proposition, le délai global à partir de la réception du recours peut, le cas échéant, être supérieur à 95 jours. Ce dernier délai n'est applicable qu'à défaut de proposition motivée de décision adressée par la direction juridique, des recours et du contentieux dans le délai de 65 jours. À cet égard, les termes « à défaut » utilisés dans l'article D.IV.67, alinéa 2, du CoDT doivent s'entendre comme visant le défaut de réception d'une proposition motivée de décision envoyée dans le délai de 65 jours, tel que requis à l'alinéa 1^{er} de la disposition. Il s'agit d'un délai de rigueur, la

sanction étant que le ministre doit alors envoyer sa décision dans le délai maximal de 95 jours à dater de la réception du recours administratif.

19. En l'espèce, le recours administratif a été réceptionné le 22 juin 2020. La direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé sa proposition motivée de décision le 25 août 2020, soit dans le délai de 65 jours. Si le ministre l'a reçue (au plus tôt) le lendemain, le délai de trente jours est venu à expiration le 25 septembre 2020. L'acte attaqué a été adopté le 18 septembre et envoyé le 23 septembre 2020.

Les délais pour prendre la décision sur recours administratif ont été respectés.

20. Par ailleurs, aux termes de l'article D.IV.67 précité du CoDT, l'administration « avise » le demandeur de permis de l'envoi de la proposition motivée de décision à l'autorité compétente sur recours. Cette disposition n'oblige pas l'administration à transmettre au demandeur une copie de sa proposition dès lors qu'elle doit simplement l'aviser de l'existence de ce document.

La requérante n'identifie pas une autre règle de droit dont il ressortirait une obligation dans le chef de la partie adverse de faire mention, dans la décision prise sur recours, de l'existence de la proposition motivée, de sa date de réception et de son contenu. En cela, le moyen manque en droit.

21. La proposition motivée de décision émise par la direction juridique, des recours et du contentieux s'apparente à un outil d'aide à la décision pour l'autorité compétente sur recours. Elle constitue une étape procédurale expressément prévue à l'article D.IV.67, alinéa 1^{er}, du CoDT. Si l'autorité décidante choisit de ne pas s'y rallier, la décision finale doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité décidante passe outre, fût-ce partiellement, à la position que son administration lui propose d'adopter.

Un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant le refus de permis. Il en va de même à propos des avis émis dans le cadre de l'instruction de la demande. Pour être adéquate, la motivation en la forme du permis doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis, propositions ou

décisions antérieurement intervenus sur la demande. Cependant, il faut mais il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels elle se fonde.

22. En l'espèce, la proposition de décision, communiquée au ministre le 25 août 2020, contient les considérations suivantes :

« Considérant, toutefois, que le logement nouveau n'offre pas un cadre de vie de qualité et durable; que le projet engendre des problèmes d'habitabilité évidents; qu'il en est notamment ainsi pour le nouveau logement en ce qui concerne :

- la localisation de la porte d'entrée située à côté d'une porte de hangar, ne marquant pas clairement la fonction d'habitat;
- la présence de deux halls d'accès, compliquant les circulations, la localisation au 2^e étage sans ascenseur;
- l'organisation intérieure du logement, notamment l'emplacement des deux chambres à l'opposé l'une de l'autre, engendrant une complexification des zones de jours et de nuit;

Considérant, en tout état de cause, comme le relèvent fort justement tant le fonctionnaire délégué que la commission, que les caractéristiques architecturales du bâtiment (gabarit, baies, conception) donnent à penser que le bâtiment est un petit immeuble à appartements et non un hangar agricole avec bureaux; que la présence d'une mezzanine non accessible au rez-de-chaussée pose question quant à l'évolution future de cet espace; que l'affectation du rez-de-chaussée reste nébuleuse ;

Considérant que le projet devrait être revu afin d'améliorer l'habitabilité du logement projeté et de traduire davantage la qualité d'habitation unifamiliale au bâtiment dans sa perception extérieure;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme ».

Il résulte de la motivation de l'acte attaqué, telle que reproduite ci-après dans le cadre du deuxième moyen, que celle-ci permet de comprendre pourquoi l'auteur de l'acte attaqué considère que le projet litigieux est admissible au regard de l'environnement bâti et non bâti et de la destination spécifique de la zone – agricole – dans laquelle il s'implante. En ce qui concerne la qualité du cadre de vie pour les futurs occupants du logement, l'acte attaqué a expressément égard aux objections formulées par son administration quant aux « problèmes d'habitabilité évidents » générés par le projet et ses motifs permettent de comprendre pourquoi son auteur ne les fait pas siennes et se départit de la proposition de décision qui lui est soumise.

23. Le premier moyen n'est fondé en aucun de ses aspects.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

24. La requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles D.IV.5, D.IV.6, D.IV.13, D.IV.27 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, du plan de secteur de Nivelles, adopté par arrêté royal du 1^{er} décembre 1981, des articles 2.1, 2.6, 3.1.1 et 3.2.2.8 du schéma de développement communal (SDC) de la commune de Braine-l'Alleud, du principe de motivation interne de l'acte administratif, des principes généraux de bonne administration, spécialement du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de droit et de fait, de l'absence, l'insuffisance et l'inadéquation des motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

25. En une première branche, sur le mécanisme dérogatoire prévu par l'article D.IV.6 du CoDT et à propos d'un bâtiment autorisé après l'entrée en vigueur du plan de secteur, *quod est*, elle fait valoir qu'aucun motif de l'acte attaqué ni aucun élément du dossier de demande ne permet de déterminer si le bâtiment litigieux a été autorisé de manière régulière à l'époque et exécuté de manière conforme au permis délivré. Elle soutient qu'un doute existe à ce sujet, dès lors que, d'une part, cet élément a été contesté dans le cadre de l'enquête publique visant un permis refusé en 2016, que, d'autre part, la question a été soulevée dans l'avis défavorable du fonctionnaire délégué et qu'enfin, la CAR précise que les conditions de l'article D.IV.6 du CoDT sont respectées, sans cependant s'en expliquer.

Elle considère que cette vérification s'imposait puisque les logements ne sont admis qu'à titre d'exception en zone agricole et qu'en l'espèce, sans l'assurance de la régularité de la construction du bâtiment en cause, le mécanisme de l'article D.IV.6 du CoDT ne pouvait être appliqué ni, partant, la dérogation au plan de secteur être octroyée. Elle conclut qu'en l'octroyant, la partie adverse a irrémédiablement affecté la régularité de l'acte attaqué. Elle ajoute qu'en tout état de cause, la motivation de l'acte attaqué est contradictoire et inadéquate à cet égard, ce qui affecte aussi la légalité de l'acte attaqué.

Sur les conditions de la dérogation, elle fait grief à la motivation de l'acte attaqué d'être inadéquate et insuffisante, la partie adverse se contentant de motifs stéréotypés et de formules de style pour tenter de la justifier. Elle fait valoir que la partie adverse semble considérer que le fait que le projet ne modifie pas l'enveloppe extérieure du bâtiment suffit à justifier l'octroi de la dérogation litigieuse, alors qu'une telle position, en zone agricole, est manifestement contraire à l'intention du législateur qui a fixé les mécanismes et conditions des dérogations au

plan de secteur. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas expliquer pourquoi il s'écarte des appréciations négatives de la commune de Braine-l'Alleud et du fonctionnaire délégué.

Elle estime que la justification du respect des conditions des articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT n'apparaît pas non plus de la lecture du dossier de demande de permis. Elle pointe le cadre 7 du formulaire de demande qui n'expose pas en quoi les conditions sont respectées mais se limite à retranscrire le contenu des articles précités. Elle en déduit que la justification présentée par le demandeur est lacunaire et méconnaît l'article D.IV.27 du CoDT, qui impose que la demande de permis contienne une justification adéquate des dérogations et écarts générés par le projet.

26. Dans la seconde branche, elle fait valoir que le projet litigieux s'écarte d'au moins quatre « prescriptions/options/objectifs » du SDC, qu'elle identifie, alors que cet écart n'est ni formellement octroyé par la partie adverse, contrairement à ce qu'impose l'article D.IV.53 du CoDT, ni motivé au regard des critères fixés par l'article D.IV.5 du CoDT.

Elle souligne qu'une motivation spécifique s'imposait dès lors qu'en l'occurrence, le projet vise à densifier le logement en zone agricole et que le SDC est un instrument de planification différent du plan de secteur, avec des objectifs qui lui sont propres.

Elle conclut que l'acte attaqué méconnaît manifestement les articles D.IV.5 et D.IV.53 du CoDT mais aussi le SDC en autorisant un projet qui s'en écarte, sans justification et alors que les conditions requises ne sont pas respectées.

Elle estime que la justification d'un écart au SDC n'apparaît pas non plus de la lecture du dossier de demande de permis. Elle pointe le cadre 7 du formulaire de demande qui ne mentionne pas un tel écart ni, partant, ne le justifie. Elle fait valoir qu'au contraire, la demande indique que le projet se situe en dehors des zones du SDC, ce qui constitue une erreur de fait et de droit. Elle en infère que l'acte attaqué méconnaît également l'article D.IV.27 du CoDT.

VI.2. Thèse de la partie adverse

27. La partie adverse répond qu'il n'est pas contesté que le bien est situé en zone agricole au plan de secteur et au SDC, que la demande n'est pas conforme à la destination de la zone agricole et que c'est la raison pour laquelle l'acte attaqué est délivré en application des articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT.

Elle fait valoir qu'aux termes de l'acte attaqué, le bâtiment litigieux est couvert par un permis d'urbanisme de 2006 pour un usage de bureaux, que, sur le plan du bon aménagement des lieux, il se situe à proximité immédiate de la zone d'habitat à caractère rural, que les environs du bien sont donc déjà bâtis, que le projet ne modifie pas le bâtiment existant ni n'engendre d'incidence sur son intégration dans les paysages bâtis et non bâtis, et qu'il ne porte pas atteinte à la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, comme le relève la direction du développement rural dans son avis favorable.

À son estime, cette motivation rencontre également la situation du projet en zone agricole au SDC, s'agissant d'un document d'orientation, et la requérante ne démontre pas qu'il y a un écart qui aurait dû être expressément mentionné, alors que le projet ne porte pas atteinte aux options ou aux objectifs du schéma.

VI.3. Mémoire en réplique

28. Sur la première branche, la requérante réplique que l'octroi d'une dérogation nécessite un examen *in concreto* de la régularité du bâtiment et que la motivation de l'acte doit faire apparaître le respect des conditions propres au mécanisme dérogatoire. Elle maintient que tel n'est pas le cas en l'espèce. Elle insiste sur le fait que la possibilité de déroger au plan de secteur doit demeurer exceptionnelle, alors qu'à la lecture de l'acte attaqué, il appert que son auteur n'a pas examiné la possibilité de respecter le plan de secteur en y autorisant un projet conforme, tel que le logement de l'exploitant, ce qui avait pourtant été proposé par la CAR. Elle considère qu'on ne peut minimiser une destination qui déroge aux prescriptions de la zone agricole, selon lesquelles celle-ci n'est pas destinée à l'urbanisation, peu importe que l'enveloppe extérieure du bâtiment dans lequel elle s'implante ne soit pas modifiée. Elle rappelle la teneur de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué et soutient que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a malgré tout estimé pouvoir faire application de l'article D.IV.13 du CoDT.

29. Sur la seconde branche, elle fait valoir que le fait que le SDC a une valeur indicative n'empêche pas que l'autorité délivrante doive en respecter le contenu et qu'à défaut, elle doit justifier les raisons pour lesquelles elle décide de s'en écarter, *quod non* en l'espèce. Elle souligne, à cet égard, que le projet litigieux crée un logement dans une zone où l'objectif est justement de freiner le développement résidentiel, qu'il ne préserve ni ne valorise les espaces agricoles et naturels de la zone, et ne favorise pas les espaces naturels dans leurs vocations

paysagères et écologiques. Elle constate que la partie adverse ne conteste pas sérieusement qu'aucun écart n'est formellement autorisé, et qu'ils ne sont pas adéquatement motivés au regard des critères à respecter.

VI.4. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la partie intervenante

30. Sur la première branche, la partie intervenante indique qu'aux termes de l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT, il peut notamment être envisagé de réaliser, en zone agricole, un projet de logement « dans une construction, une installation ou un bâtiment qui existait avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui a été autorisé ». Elle conteste l'insuffisance de la motivation de l'acte attaqué sur ce point.

Quant à la régularité de l'autorisation, elle renvoie au permis d'urbanisme délivré le 26 juin 2006 et couvrant la construction de l'immeuble, dont l'auteur de l'acte avait connaissance et dont elle souligne le caractère définitif, de sorte que sa légalité ne peut plus être contestée par voie incidente. Elle estime qu'en indiquant dans l'acte attaqué qu'un permis d'urbanisme a été délivré le 26 juin 2006 autorisant la construction du bâtiment concerné par la demande de permis dont elle est saisie, la partie adverse a vérifié, conformément à l'article D.IV.6 du CoDT, qu'il a été « autorisé ».

Quant à la régularité de la construction, plans autorisés et projetés à l'appui, elle procède à une comparaison des gabarits et de la disposition des pièces autorisés et construits, pour conclure qu'ils sont identiques. Elle souligne que le bâtiment n'a jamais fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction, de sorte que rien ne laisse penser qu'il a été construit en méconnaissance du permis délivré en 2006. Elle considère qu'en l'absence de tout élément tendant à le démontrer, l'autorité compétente n'était pas tenue d'organiser une visite des lieux pour déterminer la conformité du bâtiment au permis délivré à l'époque. À son estime, la circonstance que le fonctionnaire délégué a considéré en première instance « qu'il y a lieu de vérifier que l'autorisation a été régulièrement délivrée à l'époque et exécutée de manière conforme » n'est pas de nature à démentir ce constat, dès lors que, d'une part, son avis n'est pas contraignant et s'apparente à une clause de style, et que, d'autre part, il n'est étayé par aucun élément ou indice de nature à remettre en cause la régularité de la construction.

31. Sur la seconde branche, elle expose que la destination de la zone dans laquelle s'implante le projet au SDC, se confond avec la zone agricole du plan de secteur et, comme elle, vise principalement l'agriculture. Elle fait valoir que,

comme cela ressort de la motivation de l'acte attaqué, l'écart au SDC pouvait être autorisé sans difficulté, notamment en tant que le projet ne modifie pas l'aspect extérieur des bâtiments et que, partant, il ne compromet pas les objectifs du schéma et contribue à conserver les paysages bâtis ou non bâtis.

Concernant la première condition – ne pas compromettre les objectifs d'urbanisme du SDC – elle relève que les objectifs précités, identifiés comme tels dans le recours administratif, consistent principalement, en zone agricole, à créer une intégration paysagère dans les transitions entre les zones agricoles et l'entrée des villages et à préserver les espaces agricoles. Elle souligne, quant à ce, que le projet s'intègre dans un bâtiment déjà construit près d'autres habitations en bordure d'une zone de quartier résidentiel et d'habitat isolé au SDC, ce qui ressort de l'acte attaqué, et qu'il ne saurait compromettre les objectifs susvisés, essentiellement vu l'absence d'une réelle transformation extérieure du bâtiment.

Même si les conditions des articles D.IV.13 et D.IV.5 du CoDT ne sont pas libellées de la même manière, elle n'aperçoit pas comment on peut considérer que l'acte attaqué est motivé au regard de la deuxième condition de l'article D.IV.13 du CoDT, qui prévoit que la dérogation ne peut « compromettre » la mise en œuvre du plan de secteur, mais pas quant à la première condition de l'article D.IV.5 du même code, qui veut que l'écart au SDC ne « compromette » pas ses objectifs d'aménagement du territoire. Sur ce point, elle fait valoir qu'en effet, les zones agricoles du plan de secteur et du SDC se confondent et que, partant, s'il est considéré que la mise en œuvre cohérente du plan de secteur n'est pas compromise, cela doit pouvoir démontrer aussi que l'objectif propre au SDC de « préserver » les espaces agricoles n'est pas compromis.

S'agissant de la seconde condition prescrite par l'article D.IV.5 du CoDT, elle indique qu'elle est identique à la troisième condition inscrite dans l'article D.IV.13 du CoDT et que l'acte attaqué permet de comprendre, au regard du SDC, que le projet n'a pas d'incidence sur l'intégration aux paysages bâtis ou non bâtis.

Elle conclut que la motivation de l'acte attaqué fait clairement apparaître les raisons pour lesquelles le projet peut être autorisé en écart au périmètre agricole du SDC.

B. Dernier mémoire de la partie requérante

32. Sur la première branche, la requérante concède que le Conseil d'État ne contrôle pas, de manière incidente, la légalité des actes administratifs individuels

définitifs mais indique que la partie adverse se devait de vérifier que le permis de 2006 a été mis en œuvre de manière conforme, *quod non*, notamment vu l'absence, dans le dossier administratif, des plans liés à ce permis. Elle estime que cette lacune et l'erreur d'appréciation de la partie adverse ne peuvent être régularisées *a posteriori*. Elle maintient par ailleurs que l'acte attaqué devait contenir une motivation répondant spécifiquement à l'avis défavorable du fonctionnaire délégué et expliquer les raisons pour lesquelles son auteur a estimé pouvoir faire application de l'article D.IV.13 du CoDT, *quod non*.

33. Sur la seconde branche, elle insiste sur le fait que l'acte attaqué n'identifie pas d'écarts au SDC ni ne les justifie au regard des conditions de l'article D.IV.5 du CoDT, de sorte que son auteur ne semble pas avoir identifié les objectifs du SDC, ni vérifié qu'ils n'étaient pas compromis.

VI.5. Examen

34. 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.

35. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

« Considérant que la demande n'est pas conforme à la destination de la zone agricole telle qu'elle résulte de l'article D.II.36 du Code [...];

Considérant que la demande est fondée sur l'application de l'article D.IV.6 du Code [...];

[...]

Considérant, par ailleurs, que le projet s'écarte du schéma de développement communal qui classe le bien en zone agricole;

[...]

Considérant qu'il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de la qualité du cadre de vie qui en résulte pour les occupants des deux logements concernés comme de son adéquation avec le lieu et la destination agricole de la zone où elle prend place;

Considérant que le bâtiment visé s'implante en zone agricole au plan de secteur et présente singulièrement une physionomie étrangère au bâti généralement

rencontré dans cette zone; que ce bâtiment est couvert par un permis daté de 2006 pour un usage de bureaux;

Considérant que ce bâtiment se situe en bordure de l'entité de Lillois, à proximité immédiate de la zone d'habitat à caractère rural couvrant une large partie de cette entité; que, bien excentrée, cette localisation permet d'accéder via les modes doux de déplacement à l'offre de transports en commun et aux activités polarisatrices (commerces, services, ...) situés plus au centre de Lillois; que les environs proches du bien sont déjà bâtis, bien que repris en zone agricole au plan de secteur; qu'eu égard à la localisation du bâtiment, le principe de sa reconversion en logement est acceptable;

[illustration]

Considérant qu'extérieurement, le projet ne modifie pas le bâtiment existant; que la demande n'engendre dès lors aucune incidence sur l'intégration de la bâtisse dans les paysages bâti et non bâti; que, par ailleurs, cette demande ne compromet nullement la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, s'agissant de réaffecter et de transformer intérieurement un bâtiment existant; que cette analyse est partagée par la direction du développement rural dans son avis favorable daté du 27 décembre 2019;

Considérant que la porte d'entrée au logement et la porte d'accès au hall de stockage se distinguent nettement l'une de l'autre en sorte que l'accès au logement est clairement lisible depuis la voirie;

Considérant que la localisation du logement au deuxième étage résulte de la situation existante; que la présence d'un hall d'accès au rez-de-chaussée permet l'entreposage direct de biens (vélos, poussettes, ...) qui ne se prêtent pas à un stockage dans le logement en tant que tel; qu'au niveau du deuxième étage, le palier de l'escalier et le hall qui sont séparés par une porte, permettent un accès sécurisé au logement, tout en assurant l'isolation énergétique du logement de la cage d'escalier; que les différents halls qui sont tous en lien exclusif avec la fonction de logement, ne complexifient pas les circulations internes, d'autant que les fonctions de stockage et résidentielle sont totalement indépendantes;

Considérant que si les chambres sont placées de part et d'autre des pièces de vie, elles sont, toutes les deux adjacentes, à une pièce d'eau, ce qui garantit leur confort d'utilisation ; que, toutefois, afin d'offrir un accès direct entre la chambre 2 et la salle de douche, il y a lieu de placer une porte, dans la cloison séparant les deux pièces et situer celle-ci à gauche de la douche; qu'enfin, un espace de détente, extérieur, doit être réservé aux futurs occupants en partie latérale droite;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il [n'y a pas] lieu de refuser le permis d'urbanisme ».

A. Première branche

36. L'article D.II.36, § 1^{er}, du CoDT dispose comme 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 ».

En ce qui concerne les dérogations au plan de secteur, l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du même code est libellé comme il suit :

« 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° ».

L'article D.IV.13 du même code dispose ainsi qu'il 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 ».

37. L'article D.IV.6 du CoDT reprend, pour l'essentiel, l'hypothèse dérogatoire prévue à l'ancien article 111 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP). La notion de « bâtiments existants » dont il est question vise des bâtiments établis conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment où ils ont été construits, à savoir des bâtiments qui soit ont été construits à une époque où aucun permis de bâtir n'était requis, soit ont été construits à une époque où un permis de bâtir ou d'urbanisme était requis, sont couverts par un tel permis et ont été construits conformément à l'autorisation délivrée.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (*Mon.b.*, 12 février 1998, p. 3879), un permis d'urbanisme peut être octroyé pour un bâtiment préexistant dont l'affectation « future » n'est pas conforme au plan de secteur – ce qui implique une modification de destination du bâtiment –, notamment s'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement et de reconstruction. En visant l'affectation future des bâtiments, l'objectif du législateur

était « d'assurer le recyclage des bâtiments dont le gabarit ou les qualités architecturales établissent qu'il faille en assurer la sauvegarde ou la reconversion » (*Doc. parl.*, Parl. w., session 1996-1997, n° 233/1, pp. 15 et 16).

38. Quant à l'article D.IV.13 du CoDT, les travaux préparatoires comportent le passage suivant :

« Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur » (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

S'il ressort de cet extrait une volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe, laquelle doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive.

L'absence éventuelle de référence à l'article D.IV.13 du CoDT dans la décision autorisant une dérogation au plan de secteur n'implique pas nécessairement que son auteur a omis de procéder concrètement à la vérification du respect des conditions qui y sont reprises. Encore faut-il que les motifs de l'acte établissent qu'une telle analyse est manquante ou déficiente.

39. Sur le premier grief de la première branche, il n'est pas contesté que l'acte attaqué déroge à la zone agricole du plan de secteur de Nivelles, en tant qu'il vise à transformer la destination de l'étage d'un hangar agricole en un logement unifamilial.

L'acte attaqué mentionne que le bâtiment sis en zone agricole présente « une physionomie étrangère au bâti généralement rencontré dans cette zone » et qu'il a été autorisé par un permis daté de 2006 pour un usage de bureaux. En son avis du 4 août 2020, la CAR relève que l'affectation en logement est dérogatoire au plan de secteur mais qu'« étant situé dans le volume existant ayant été régulièrement autorisé, la demande répond aux critères de l'article D.IV.6 du CoDT ».

Il n'est pas contesté que le permis d'urbanisme délivré le 26 juin 2006 n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Les permis

non contestés dans le délai de recours au Conseil d'État ne peuvent plus l'être par voie incidente et sont définitifs. La circonstance qu'un moyen incident pourrait être accueilli sans limitation de délai dans le contentieux des droits subjectifs sur la base de l'article 159 de la Constitution n'est pas de nature à imposer l'accueil sans délai de la contestation des actes individuels par voie incidente dans le recours pour excès de pouvoir organisé devant le Conseil d'État en vertu de l'article 160 de la Constitution qui habilite à la création du délai de recours.

Par ailleurs, il ne peut se déduire de l'article 159 de la Constitution que les autorités administratives peuvent écarter l'application des actes administratifs ou règlements illégaux. Toute autorité administrative est tenue de respecter les actes administratifs et les règlements en vigueur aussi longtemps qu'ils n'ont pas été abrogés, retirés ou annulés, sauf à les considérer comme inexistantes en raison d'une illégalité manifeste.

Il résulte de ce qui précède que la construction du bâtiment appelé à accueillir le logement litigieux est couverte par le permis d'urbanisme de 2006, devenu définitif, et a été régulièrement « autorisée » au sens de l'article D.IV.6 du CoDT.

Par ailleurs, au regard des exigences légales de motivation formelle, l'étendue de la motivation doit s'apprécier de manière raisonnable. Notamment, il n'appartient pas à l'autorité administrative de répondre à des objections ou critiques non pertinentes. *A fortiori* la motivation peut être plus succincte sur certains éléments s'ils ne soulèvent aucune discussion au cours de la procédure administrative. En l'espèce, l'acte attaqué considère que le « bâtiment » est « couvert » par le permis de 2006. En l'absence de tout procès-verbal de constat d'infraction et de tout indice de nature à rendre plausible qu'à l'époque, les travaux ont été exécutés en contravention avec l'autorisation délivrée, la motivation de l'acte attaqué, fût-elle succincte, permet de comprendre qu'à l'estime de la partie adverse, la construction existante ne pose pas de problème au regard de l'article D.IV.6 du CoDT.

Le premier grief de la première branche n'est pas fondé.

40. Sur le second grief de la première branche, la décision administrative qui accorde une dérogation au plan de secteur doit être motivée en la forme. Elle doit faire apparaître que la dérogation remplit non seulement, en l'espèce, les conditions spécifiques de l'article D.IV.6 du CoDT mais aussi les conditions générales de l'article D.IV.13 du même code.

Concernant la nécessité de déroger au plan de secteur, il y a lieu de vérifier si, à travers les motifs donnés à cet égard, l'administration a montré que la dérogation n'était pas accordée par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu qu'en raison d'impératifs techniques ou juridiques, elle était nécessaire pour la réalisation optimale du projet. La motivation sur cet aspect peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout.

41. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué indique notamment que le bâtiment accueillant le logement en projet se situe à proximité de la zone d'habitat à caractère rural qui couvre une large partie de l'entité de Lillois, que cette localisation permet d'accéder à l'offre des transports en commun, commerces et services présents au centre de l'entité, que les environs proches du bien sont bâtis et que la reconversion de bureaux en un logement est acceptable vu la situation de l'immeuble. Cette motivation permet de comprendre pourquoi la partie adverse considère que, compte tenu de ses spécificités et de son objet, le projet litigieux est admissible dans le « lieu précis où [il] est envisagé » et est en adéquation avec celui-ci.

En ce qui concerne la deuxième condition qu'impose l'article D.IV.13, 2°, du CoDT, à savoir que la dérogation ne compromette pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, l'autorité compétente affirme expressément que tel est le cas. Les motifs de la décision permettent de comprendre pourquoi elle arrive à cette conclusion, notamment en tant que le projet concerne un bâtiment existant dont il se limite à réaffecter et transformer l'intérieur, sans en modifier l'aspect extérieur.

Par ailleurs, les motifs précités, lus en combinaison avec la considération que la physionomie du bâtiment diffère du bâti généralement rencontré dans la zone mais qu'elle est couverte par un permis antérieur, permet de comprendre pourquoi la partie adverse estime que la troisième condition prévue par l'article D.IV.13, 3°, du CoDT est également respectée, notamment en tant que, dans ces conditions, le projet n'engendre en soi « aucune incidence sur l'intégration de la bâtisse dans les paysages bâtis et non bâtis ». Le moyen ne remet pas concrètement en cause cette appréciation.

La motivation de l'acte attaqué justifie également, de manière suffisante et adéquate, la décision de l'autorité administrative, prise dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de s'écarter de l'avis conforme défavorable du fonctionnaire délégué émis le 11 mars 2020 et, partant, de la décision du collège communal qui s'ensuivit, concluant tous deux que « le projet compromet la mise en

œuvre cohérente du plan de secteur et ne contribue pas à la protection, gestion et aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

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

B. Seconde branche

42. Selon l'article D.II.16, alinéas 1^{er} et 4, du CoDT, alors applicable, le SDC a une valeur indicative et s'applique notamment aux permis d'urbanisme.

Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter d'un SDC sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, alors applicable, lequel est rédigé comme suit :

« Un permis [...] peut s'écarter [...] d'un schéma de développement communal [...] 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 [...];

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

Aux termes de cette disposition, un permis peut s'écarter notamment d'un SDC moyennant une motivation – adéquate – qui démontre, d'une part, que le projet ne compromet pas les objectifs du schéma et, d'autre part, qu'il contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. L'importance de cette motivation dépend de la nature et de l'ampleur de l'écart admis.

L'absence éventuelle de référence à l'article D.IV.5 du CoDT dans la décision autorisant, le cas échéant, un écart n'implique pas nécessairement que son auteur a omis de procéder concrètement à la vérification du respect des conditions qui y sont reprises. Encore faut-il que les motifs de l'acte établissent qu'une telle analyse est manquante ou déficiente.

Concernant la première condition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ces objectifs 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. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée, sous la réserve des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles 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 n'en 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 un schéma alors que le législateur régional wallon n'accorde plus à ces documents qu'une valeur indicative en vertu de l'articles D.II.16 du CoDT, alors applicable.

Concernant la seconde condition qui vise à s'assurer de l'intégration paysagère du projet, les notions de « paysage », « protection », « gestion » et « aménagement » des paysages bâtis et non bâtis font référence aux définitions contenues dans la Convention européenne du paysage, faite à Florence le 20 octobre 2000. L'appréciation de l'écart implique une prise en compte du principe d'évolution et des protections des paysages et du cadre bâti ou non bâti. Cela étant, la motivation sur ce point est requise à tout le moins s'il existe une difficulté concrète à ce sujet.

43. En l'espèce, il ressort de l'examen du second grief de la première branche du deuxième moyen que la troisième condition prescrite par l'article D.IV.13, 3°, du CoDT, à savoir qu'une dérogation au plan de secteur peut être accordée si elle concerne un projet qui « contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis », est respectée. La seconde condition prévue à l'article D.IV.5 du CoDT est similaire à la condition précitée; elle requiert une motivation de l'écart au SDC démontrant que le projet « contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Partant, même si l'acte attaqué ne fait pas expressément référence à l'article D.IV.5 du CoDT dans ses motifs, ceux-ci permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse considère qu'en l'espèce, la seconde condition prévue par cette disposition est respectée.

44. En ce qui concerne la première condition visée à l'article D.IV.5 du CoDT, l'acte attaqué mentionne que le projet litigieux est situé en zone agricole au

SDC de Braine-l'Alleud, entré en vigueur le 4 août 2012, et que le projet « s'écarte du schéma de développement communal qui classe le bien en zone agricole ».

Les « prescriptions/options/objectifs » dont, à l'estime de la requérante, le projet litigieux s'écarte, sont décrites comme suit dans le schéma de structure communal, devenu SDC :

« 2.1. Une ambition

Braine-l'Alleud souhaite conforter son attractivité sur le plan de la qualité et s'organiser sur base d'une structure polycentrique, offrant à ses habitants un cadre de vie de qualité, elle souhaite également développer sa vocation économique.

Elle veut de la sorte répondre aux enjeux territoriaux suivants :

[...]

- préserver et valoriser les espaces agricoles et naturels;

[...]

Une ambition qui se décline en options :

[...]

- Option 5 : valoriser un réseau maillé d'espaces verts et naturels ;

[...]

2.6. Valoriser un réseau maillé d'espaces verts et naturels [option 5]

Cette option se décline sur base de 4 principes :

- en dehors du territoire urbain assurer la protection des grands constituants agricoles et forestiers;

[...]

3. Les recommandations de mise en œuvre

3.1. Le traitement des limites paysagères

3.1.1. La matérialisation des limites du territoire urbain

[...]

La mise en œuvre d'une limite marquée entre les entités urbaines et les espaces naturels et agricoles apparaît comme un élément déterminant de la structuration de ce territoire. La ville centre et les villages se trouvent renforcés dans leur organisation alors que les espaces naturels sont confortés dans leurs vocations paysagères, écologiques et économiques (pour les espaces agricoles).

[...]

3.2. La gestion des formes d'urbanisation

[...]

3.2.2. Des formes d'urbanisation différenciées tenant compte du contexte

[...]

3.2.2.8. Les quartiers résidentiels et l'habitat isolé

L'option est de préserver, de restaurer et de mettre en valeur les caractéristiques particulières de l'habitat rural ouvert et des paysages dans le territoire rural. On veillera plus particulièrement à freiner les développements résidentiels de ces zones souvent mal situées par rapport aux noyaux et à assurer la protection des espaces et des ouvertures d'intérêt paysager ».

45. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué constate qu'aux termes du SDC, le bien concerné par le projet est classé en zone agricole. Il identifie la circonstance que le projet s'écarte du schéma en raison de cette situation.

Le point 3.2.2.8. figurant sous le chapitre des « recommandations de mise en œuvre » du SDC, visé par la requérante au titre d'option du schéma dont l'acte attaqué s'écarte, n'est pas applicable à la zone agricole. En cela, la seconde branche du deuxième moyen ne peut être accueillie.

En revanche, si l'acte attaqué indique que le projet s'écarte du SDC, son auteur n'indique pas concrètement en quoi consiste cet écart, l'affectation de la parcelle en zone agricole ne constituant pas, en soi, à cet égard, un objectif ou une option du SDC. Alors que certaines prescriptions ou options du SDC visent expressément les « espaces agricoles », l'autorité n'identifie pas les objectifs du schéma dont le projet litigieux s'écarte ni, *a fortiori*, en quoi ceux-ci ne sont pas compromis. Ainsi, l'acte attaqué ne contient aucun motif justifiant le respect de la première condition prévue par l'article D.IV.5 du CoDT pour admettre un tel écart, alors que les conditions que cette disposition impose ne sont pas strictement identiques à celles figurant à l'article D.IV.13 du même code.

46. La seconde branche du deuxième moyen est fondée dans la mesure qui précède.

VII. Autres moyens

47. Le bien-fondé de la seconde branche du deuxième moyen suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. En conséquence, à les supposer fondés, il n'y a pas lieu d'examiner les troisième et quatrième moyens.

VIII. Indemnité de procédure

48. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté du 18 septembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à J.F. un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'un logement dans un immeuble à usage de bureaux, sur un bien situé rue Ramelot, 78, à Braine-l'Alleud.

Article 2

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 mars 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Simon Pochet,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux