

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.666 du 16 septembre 2026

A. 242.700/XIII-10.461

En cause :

P. S.,

ayant élu domicile chez
M^{es} Olivia de WRANGEL et
Philippe SIMONART, avocats,
rue Jacques Jordaens 9
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 août 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 5 juin 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la construction d'un hangar et d'une serre en zone agricole au plan de secteur sur un bien sis rue de la Rivièrelette 15 à Saint-Ghislain.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Nicolas Litvine, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2026.

Par un avis de remise, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 septembre 2026.

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

M^e Ronald Fonteyn, *loco* M^{es} Olivia de Wrangel et Philippe Simonart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, 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. Faits utiles à l'examen de la cause

III.1. Antécédents

1. Entre 2009 et 2015, deux bâtiments en dur (un « hangar », composé de garages et d'espaces de stockage, et une « serre », dotée de portes-fenêtres d'un côté et d'un toit translucide) sont érigés, sans permis, sur un bien sis rue de la Rivière 15 à Saint-Ghislain, cadastré 3^{ème} division, section C, n° 940Z.

Ce bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Mons-Borinage.

2. Le 30 septembre 2021, un procès-verbal de police constate le caractère infractionnel de ces constructions.

3. Le 13 octobre 2023, le requérant dépose auprès de la ville de Saint-Ghislain une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la régularisation de la construction d'un hangar et d'une serre en zone agricole au plan de secteur ».

4. Le 25 octobre 2023, la direction du développement rural (DDR) remet un avis défavorable.

5. Le 31 octobre 2023, un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet du dossier de demande est délivré.

6. Du 6 au 20 novembre 2023, une enquête publique est organisée. Elle ne donne lieu à aucune observation ou réclamation.

7. Le 22 novembre 2023, la commission consultative communale de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) émet un avis favorable sur la demande et, le 5 décembre 2023, le collège communal de Saint-Ghislain fait de même.

8. Le 11 janvier 2024, le fonctionnaire délégué remet un avis conforme défavorable.

9. Le 23 janvier 2024, le collège communal refuse d'octroyer le permis sollicité.

10. Le 5 mars 2024, le requérant introduit un recours administratif devant le Gouvernement wallon à l'encontre de ce refus.

11. Le 5 avril 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) notifie sa première analyse du recours.

12. Le 16 avril 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable.

13. Le 21 mai 2024, la DJRC propose au ministre de l'Aménagement du territoire de refuser l'octroi du permis.

14. Le 5 juin 2024, le ministre refuse d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier et second moyens réunis

IV.1. Thèse de la partie requérante sur le premier moyen

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article D.II.36 du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991

relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant critique l'exactitude des motifs de l'acte attaqué qui considèrent que le projet n'est pas concerné par une activité agricole et que la serre dont la régularisation est demandée ne relève pas de l'agriculture au sens de l'article D.II.36 du CoDT, dès lors qu'elle est destinée à un particulier non-agriculteur. Il soutient qu'il exerce une activité agricole de production de légumes et que celle-ci est inscrite à la banque-carrefour des entreprises (BCE) depuis le 1^{er} mars 2024 sous le code « 01.130 Culture de légumes, de melons, de racines et de tubercules », soit avant l'adoption de l'acte attaqué.

Il se réfère à de la jurisprudence, « par analogie dès lors qu'elle porte sur des dispositions du CWATUP », qui a considéré que les bâtiments nécessaires à une exploitation agricole peuvent être implantés en zone agricole « quelle que soit la profession habituelle ou principale de l'exploitant » et que cette zone est destinée à accueillir toutes les activités de culture du sol et d'élevage, intensives ou non.

B. Le mémoire en réplique

Il réplique que la partie adverse disposait – ce qu'elle ne conteste d'ailleurs pas – de l'information de sa qualité d'agriculteur depuis le 1^{er} mars 2024. Il produit, à l'appui, un livre de recettes TVA et un dossier photographique attestant de l'exploitation *in situ*. Il ajoute que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation portant sur sa qualité d'agriculteur alors qu'il s'agit, à son estime, d'un élément essentiel sur lequel il était indispensable qu'elle se positionne pour déterminer l'usage des installations litigieuses.

C. Dernier mémoire

Il soutient que l'article D.II.36 du CoDT ne fait pas obstacle à ce qu'un même bâtiment abrite plusieurs activités et, partant, à la prise en compte de portions de bâtiment en fonction de leur destination.

IV.2. Thèse de la partie requérante sur le second moyen

A. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation de l'article D.IV.7 du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant critique l'exactitude des motifs de l'acte attaqué aux termes desquels « le hangar ne vise pas une activité agricole mais est plutôt lié à une activité économique de production de glaçons » et « l'unité fonctionnelle n'est pas rencontrée pour cette demande » dès lors que « les bâtiments à régulariser (production de glaçons) et le bâtiment existant (friterie) situé à front de voirie en zone d'habitat ne sont pas directement liés, ni physiquement, ni fonctionnellement (pas de lien entre les 2 activités) ».

Il expose que « le hangar ne sert pas uniquement à la production de glaçons mais également au stockage d'autres produits préparés et vendus dans la frierie (pommes de terre découpées, ...) », et que « la production de glaçons, même prise isolément est bien en lien fonctionnel avec la frierie ». Il estime qu'il n'appartient pas à la partie adverse de remettre en cause ses choix commerciaux en soutenant que la vente de glaçons n'est pas en lien avec la frierie, ceux-ci étant directement utilisés pour les boissons servies sur place et mis en vente sous formes de sacs à emporter. Il ajoute que le lien entre les deux activités existe depuis plusieurs années et est formalisé par un contrat avec le gérant de la frierie. Il se réfère aux considérations développées dans son recours administratif qui évoquent la vente de glaçons dans la frierie voisine et la location par celle-ci d'un espace de stockage au sein du bâtiment litigieux.

Il fait grief à la partie adverse de ne pas justifier les raisons pour lesquelles la vente de glaçons dans la frierie et la production de ceux-ci dans le hangar voisin ne présentent pas de lien fonctionnel, de se fonder sur « une description incomplète de la réalité » en omettant de prendre en considération le stockage de marchandises diverses destinées à la frierie et en limitant son appréciation aux seuls glaçons et, partant, de rester en défaut d'indiquer pour quelle raison l'article D.IV.7 du CoDT ne trouve pas à s'appliquer.

B. Le mémoire en réplique

Il constate que l'acte attaqué ne fait pas mention de la distance séparant les deux activités ni de l'exercice de l'activité de production de glaçons par un tiers, sans lien avec lui. Il en infère que cette argumentation développée dans le mémoire en réponse est une motivation *a posteriori*, qui confirme le caractère lacunaire de celle figurant dans l'acte attaqué.

C. Le dernier mémoire

Il réitère que les articles D.II.36 et D.IV.7 du CoDT ne font pas obstacle à ce qu'un même bâtiment abrite plusieurs activités et, partant, à la prise en compte de portions de bâtiment en fonction de leur destination. À son estime, l'article D.IV.7 du CoDT encadre précisément le mécanisme de « l'empiètement marginal » et, partant, ne vaut que pour une partie du bâtiment. Il en déduit que l'application de l'article D.II.36 du même code pour la portion du bâtiment situé en zone agricole et de l'article D.IV.7 pour le surplus est autorisée, l'analyse pouvant être effectuée isolément pour chaque portion d'un même bâtiment. Il en déduit qu'en l'espèce, l'article D.II.36 doit être appliqué à la portion du bâtiment litigieux destinée à une fonction agricole (stockage de matériel agricole) et l'article D.IV.7 à l'unité fonctionnelle constituée par la friterie et la production de glaçons.

Il conteste toute hiérarchie entre les motifs et conclut que l'illégalité d'un motif permet de conclure à l'annulation de l'acte attaqué.

IV.3. Examen des deux moyens réunis

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi 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 être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons juridiques et factuelles fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Lorsqu'une décision administrative de refus de permis se fonde sur une pluralité de motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun d'eux, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, l'autorité aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. Toutefois, un motif de refus peut, compte tenu de son économie générale, apparaître comme déterminant de la décision de refus intervenue.

Lorsque ce motif déterminant n'est pas critiqué ou est jugé régulier, il peut suffire à justifier l'acte attaqué, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans cette décision étant sans incidence.

2. S'agissant des conditions d'admissibilité des dérogations au plan de secteur, l'article D.IV.13 du CoDT dispose ce qui 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 ».

Son article D.IV.7 du même code est, quant à lui, libellé comme suit :

- « Pour des besoins économiques ou touristiques, un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les bâtiments et installations ou ensembles de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parc et des périmètres de point de vue remarquable.

Dans ce cadre, les aménagements accessoires et complémentaires aux constructions, installations et bâtiments précités et isolés de ceux-ci peuvent également être autorisés ».

L'article D.IV.7 reprend le mécanisme dérogatoire qui était inscrit à l'article 111, alinéa 2, du CWATUP, mécanisme dit de l'« empiètement marginal ». Il énonce les conditions dans lesquelles il peut être dérogé, lors de travaux de transformation ou d'agrandissement, à l'affectation de la zone contiguë à celle dans laquelle un bâtiment ou une installation se trouve.

L'application de cette disposition requiert la réunion des conditions suivantes : la dérogation doit répondre à des « besoins économiques ou touristiques » ; le projet doit concerner des bâtiments ou des installations ou des ensembles de bâtiments ou d'installations qui forment une unité fonctionnelle ; le projet implique des actes et travaux de transformation ou d'agrandissement ; ces actes et travaux impliquent une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë au plan de secteur ; la zone contiguë ne peut pas être une zone naturelle ou une zone de parc ; elle ne peut pas non plus être située à l'intérieur d'un périmètre de point de vue remarquable. Sont également susceptibles d'être autorisés, les aménagements accessoires et complémentaires aux constructions, installations et bâtiments précités et isolés de ceux-ci.

Pour que la dérogation puisse être octroyée, il faut – mais il ne suffit pas de – réunir ces conditions qui sont cumulatives. Inversement, il suffit qu’une des conditions ne soit pas remplie pour que la dérogation doive être refusée.

La décision administrative qui accorde une telle dérogation au plan de secteur doit faire apparaître que celle-ci remplit non seulement les conditions spécifiques de l’article D.IV.7 du CoDT mais aussi celles, générales, de l’article D.IV.13 de ce code, ces conditions s’appliquant cumulativement.

Les conditions suivant lesquelles un projet peut s’écarter d’un schéma de développement communal ou des indications d’un guide communal d’urbanisme sont énoncées à l’article D.IV.5 du CoDT, lequel est rédigé comme suit :

- « Un permis ou un certificat d’urbanisme n° 2 peut s’écarter [...] d’un schéma de développement communal [...] du contenu à valeur indicative d’un guide [...] moyennant une motivation démontrant que le projet :
- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d’aménagement du territoire ou d’urbanisme contenus dans le schéma, la carte d’affectation des sols, le guide ou le permis d’urbanisation ;
 - 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l’aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Les conditions d’application des articles D.IV.5 et D.IV.13 du CoDT incluent le fait que le projet doit « contribue[r] à la protection, à la gestion ou à l’aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

3. En l’espèce, sur les dérogations et écarts, les motifs de l’acte attaqué sont notamment libellés comme suit :

- « Considérant que, sur le plan urbanistique, la demande n’est pas conforme à la destination de la zone agricole telle que définie par l’article D.II.36 du CoDT pour le motif suivant : projet non concerné par une activité agricole ;

[...]

Considérant l’article D.IV.7 du CDT qui permet de déroger au plan de secteur dans une zone contigüe :

[...]

Considérant que conformément à l’article D.IV.13 du CoDT, [...]

Considérant que la demande s’écarte du schéma de développement communal pour les motifs suivants : destination non conforme à la zone ;

Considérant que conformément à l’article D.IV.5 du CoDT, [...]

Considérant que la demande s’écarte du contenu à valeur indicative du guide communal d’urbanisme pour les motifs suivants :

- profondeur de construction supérieure à 25 m ;
- superficie des volumes annexes supérieure à 40 m² ;
- présence de décrochements dans les façades matériaux de façade non conformes ;

[...]

Considérant que les constructions à régulariser sont hétéroclites, se situent en fond de parcelle, et sont dérogatoires par rapport au plan de secteur ;

[...]

Considérant de plus que les bâtiments à régulariser sont situés en arrière-zone des parcelles et sont implantés sur les limites mitoyennes ;

Considérant que ces mêmes bâtiments, par leur forme particulière, les matériaux utilisés ne sont pas représentatifs du bâti local ;

Considérant dès lors que la demande, au vu des éléments précités, ne rencontre pas le prescrit de l'article D.IV.13 du Code ».

Il n'est pas contesté que le projet implique des écarts à un ou plusieurs instruments à valeur indicative visés à l'article D.IV.5 du CoDT, écarts touchant à des éléments essentiels du projet, et qu'il requiert une dérogation à l'affectation en zone agricole du plan de secteur dans le respect des conditions visées à l'article D.IV.13 du CoDT.

Il ressort des motifs précités de l'acte attaqué que l'autorité apprécie négativement l'implantation des bâtiments litigieux, ainsi que leurs forme et matériaux. Par ces motifs, elle expose que le projet ne contribue pas, à son estime, à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Partant, indépendamment de la question du respect ou non des conditions spécifiques du mécanisme dérogatoire appliqué, repris à l'article D.IV.7 du CoDT, l'autorité considère qu'une des conditions générales de l'admissibilité des dérogations et des écarts prescrites tant par l'article D.IV.5 de ce code que par son article D.IV.13 n'est en tout état de cause pas rencontrée.

Compte tenu de leur économie générale, ces motifs, qui ne sont pas critiqués par le requérant, sont déterminants et justifient à eux seuls la décision de refus litigieuse. La circonstance que d'autres motifs de refus, le cas échéant irréguliers, figurent également dans cette décision est sans incidence.

Il résulte de ce qui précède que les deux moyens, dirigés contre les autres motifs de refus, sont inopérants et, partant, irrecevables.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé le 16 septembre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Laure Demez,
Virginie Rolin,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Lionel Renders