

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.852 du 29 septembre 2026

A. 237.177/XIII-9.774

En cause : 1. P.O.,
 2. J.O.,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
 rue Colleau 15
 1325 Chaumont-Gistoux,

 contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 5 septembre 2022, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 28 juin 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à N.P. un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'une ferme pédagogique sur un bien sis rue de Latour à Virton, cadastré 3^e division, section B, n^{os} 91A, 109C, 89A, 90K et 62D.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section 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 24 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 février 2026.

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

M^e Christophe Lepinois, *loco* M^e Denis Brusselmans, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 3 janvier 2020, N.P. introduit auprès de l'administration communale de la ville de Virton une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'une ferme pédagogique, comprenant la construction d'un hangar agricole et d'un bâtiment pédagogique, sur un bien sis à Virton (Ethe), rue de Latour, cadastré 3^e division, section B, n^{os} 62D, 89A, 90K, 91A et 109C.

Le bien se situe en zone agricole au plan de secteur du Sud-Luxembourg, adopté par un arrêté royal du 27 mars 1979, et en zone agricole au schéma de développement communal (SDC), anciennement schéma de structure communal, adopté le 28 juin 2013. Il est situé dans le périmètre du Parc naturel de Gaume et dans un point de vue remarquable ADESA.

4. Le 23 juillet 2020, le collège communal de Virton refuse l'octroi du permis sollicité. Cette décision est confirmée par un arrêté ministériel du 18 novembre 2020.

5. Par un courrier du 14 octobre 2021, un agent constatateur de la cellule Infractions du département Aménagement du territoire et urbanisme, direction extérieure du Luxembourg, adresse à N.P. un avertissement préalable, indiquant avoir constaté, lors d'une visite de contrôle, la réalisation de travaux sans permis

d'urbanisme sur les parcelles précitées. Un délai de cinq mois est laissé à la contrevenante « pour mettre fin de manière volontaire et légale à cette infraction, soit par la remise en état des lieux, soit par l'obtention d'un permis d'urbanisme ».

6. Le 18 octobre 2021, N.P. introduit une demande de permis d'urbanisme portant sur le même bien, ayant pour objet la création d'une ferme pédagogique, comprenant la construction d'un hangar agricole et d'un bâtiment pédagogique ainsi que l'aménagement des abords.

Le 26 octobre 2021, le collège communal accuse réception du dossier complet de demande.

7. Divers avis de services et instances sont émis sur la demande, parmi lesquels l'avis favorable conditionnel de la direction du développement rural (DDR), l'avis défavorable du collège communal et l'avis favorable conditionnel du fonctionnaire délégué.

8. Le 17 février 2022, le collège communal refuse de délivrer le permis sollicité.

9. Le 24 mars 2022, N.P. introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre ce refus.

10. Le 22 avril 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du recours. À cette occasion, elle demande des éclaircissements sur les « autres postes qui avaient été relevés comme infractionnels dans l'avertissement préalable à constat d'infraction précité », ainsi que le dépôt d'un dossier photographique actualisé du site. Le 1^{er} mai 2022, N.P. lui adresse ses observations sur ces points.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 6 mai 2022. Le même jour, celle-ci émet un avis favorable sur la demande.

Le 8 juin 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire d'octroyer le permis d'urbanisme sous conditions.

11. Le 28 juin 2022, le ministre délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme demandé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen soulevé d'office

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

12. L'auditeur rapporteur soulève un moyen d'office pris de l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte attaqué.

En substance, rappelant le prescrit de l'article D.IV.67 du Code du développement territorial (CoDT), elle expose que le recours au Gouvernement wallon envoyé le 24 mars 2022 a été réceptionné le 25 mars 2022, de sorte que l'administration devait adresser sa proposition de décision au Gouvernement wallon au plus tard le 30 mai 2022, que la proposition envoyée le 8 juin 2022 est donc tardive et que le ministre disposait de 95 jours à partir du 25 mars 2022 pour envoyer la décision prise sur recours, soit jusqu'au 28 juin 2022.

Elle relève que, si l'acte attaqué a été adopté à cette date et si le cachet dateur apposé sur le courrier de notification, adressé par pli recommandé avec accusé de réception, date du même jour, le dossier administratif n'établit cependant pas qu'il a également été envoyé dès le 28 juin 2022 à la bénéficiaire du permis. Elle est d'avis qu'à défaut de disposer du récépissé postal attestant de la date du dépôt à la poste du courrier de notification de l'acte attaqué, ce courrier n'a pas date certaine et que, partant, il n'est pas établi que le ministre était encore compétent *ratione temporis* pour statuer sur le recours administratif porté devant lui.

IV.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

13. La partie adverse produit le courrier du 28 juin 2022 réceptionné par le conseil de la bénéficiaire de permis le 29 juin 2022. Elle dépose également une attestation de la secrétaire du cabinet de ce conseil déclarant ce qui suit :

« J'ai apposé le cachet dateur du bureau E. dont je suis la secrétaire sur la notification du SPW portant la date du 28 juin 2022 ».

Elle en déduit que le pli recommandé réceptionné le 29 juin 2022 a nécessairement pu n'être qu'envoyé la veille, soit le 28 juin 2022. Elle conclut que l'auteur de l'acte attaqué était compétent *ratione temporis* pour statuer sur le recours administratif porté devant lui.

IV.3. Examen

14. Le moyen qui met en cause la compétence de l'auteur de l'acte attaqué est d'ordre public et doit, au besoin, être soulevé d'office.

Compte tenu des explications et documents apportés par la partie adverse à l'appui de son dernier mémoire, il y a lieu de conclure que l'acte attaqué a été envoyé à la bénéficiaire du permis le 28 juin 2022, soit le dernier jour du délai de 95 jours prévu à l'article D.IV.67 du CoDT.

Le moyen soulevé d'office n'est pas fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

15. Les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles D.II.36, § 1^{er}, alinéa 3, § 2, alinéa 3 et § 3, R.II.36-1, R.II.36-10 et R.II.36-12 du CoDT, des articles D.3, 1^o, 4^o, 15^o et 19^o, D.205 et D.207 du décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que d'inexactitudes et de contradictions dans les motifs de l'acte attaqué, d'erreurs de fait et de droit, de l'absence d'examen minutieux du dossier administratif, de l'irrespect des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ils exposent que le projet, pour être autorisé, doit répondre aux conditions imposées par le CoDT et le Code wallon de l'agriculture concernant les qualifications d'exploitation agricole, d'activité récréative de plein air et d'activité de diversification complémentaire (ferme pédagogique).

16. S'agissant de la qualification d'exploitation agricole, ils critiquent la teneur de l'avis de la DDR joint à l'acte attaqué qui y renvoie. Ils font grief à cet avis de se limiter à une énumération des activités de N.P. pour affirmer qu'elle est une « agricultrice professionnelle », sans précision sur la localisation des terres exploitées, les installations agricoles ou la proportion de pâtures dans les terres agricoles.

Ils allèguent que l'exploitation litigieuse ne produit ni lait ni viande, dès lors qu'il s'agit d'un cheptel rustique de bovins destiné à entretenir des zones peu exploitables pour la production agricole classique et à protéger la biodiversité. Ils

ajoutent que N.P. cumule les fonctions d'enseignante, thérapeute et agricultrice. Ils en infèrent que les activités agricoles ne constituent pas son activité principale ni probablement ne sont à l'origine d'une partie substantielle de ses revenus, de sorte que la qualité d'agricultrice ne pourrait, le cas échéant, être confirmée qu'à titre accessoire. Ils pointent que, selon la demande, le projet contesté correspond à une « diversification complémentaire » d'une exploitation agricole, que de réelles preuves de l'existence de celle-ci ne sont pas rapportées et que la seule chose certaine est que son siège principal n'est pas situé sur le site du projet. Ils indiquent que les pièces évoquées dans l'acte attaqué – « les pièces 10 et suivantes déposées à l'appui de son recours » – ne sont pas reproduites ni jointes à l'acte attaqué, de sorte qu'une telle motivation par référence n'est pas admissible et ne peut pallier l'absence de démonstration explicite de la qualité d'agricultrice de la demanderesse de permis.

17. En ce qui concerne la qualification d'activité récréative de plein air, ils se prévalent d'une réponse ministérielle à une question écrite relative à l'aménagement d'un manège en zone agricole pour relever que la conformité des installations équestres aux prescriptions du plan de secteur est « fonction de l'activité qui les justifie » et que, si des pistes équestres peuvent être autorisées dans le cadre d'une activité récréative de plein air, c'est « sous réserve de respecter les conditions applicables à ces activités ». À leur estime, le projet litigieux ne répond pas aux conditions prescrites par l'article R.II.36-10 du CoDT sur ce point, puisque l'activité en cause ne constitue pas du « délassement relevant du loisir » ni n'est prévue pour une durée limitée.

Ils font également grief à l'acte attaqué de ne pas contenir une motivation spécifique renforcée, telle qu'exigée par l'article R.II.36.12 du CoDT, relative à « l'incidence de ces activités sur l'activité agricole, le paysage, la flore, la faune, le sol, le ruissellement, le débit et la qualité des cours d'eau ».

18. Quant à la qualification d'activité de diversification complémentaire (ferme pédagogique), ils insistent sur le caractère « complémentaire » que doit revêtir l'activité de diversification et le fait qu'une ferme pédagogique ne peut trouver place en zone agricole qu'à ce titre.

Ils considèrent qu'à défaut pour l'exploitante de justifier d'une activité agricole principale, les dispositions relatives aux « activités de diversification complémentaires » ne sont pas applicables. Ils rappellent qu'aux termes du Code wallon de l'agriculture, une ferme pédagogique ne peut se concevoir qu'associée à une exploitation agricole « qui tire la majorité de ses revenus de l'activité agricole et qui est gérée de manière autonome par un agriculteur », *quod non* en l'espèce. Ils font valoir que l'acte attaqué ne comporte aucune référence aux dispositions du code

précité, alors que le projet est supposé créer une ferme pédagogique, de sorte que la bénéficiaire du permis ne peut se prévaloir des dispositions relatives à l'admissibilité d'une « ferme pédagogique ».

B. Le mémoire en réplique

19. Ils insistent sur le fait qu'il n'y a pas lieu de confondre le statut d'agriculteur et la notion d'exploitation agricole. Ils soutiennent que, concernant la destination de la zone agricole, le CoDT fait référence à la notion d'exploitation agricole et non à celle d'agriculteur qui, partant, est insuffisante pour obtenir un permis d'urbanisme en zone agricole. Ils ajoutent que l'aspect des constructions projetées qui correspondrait à celui de bâtiments agricoles ne suffit pas non plus puisqu'il faut qu'elles fassent partie d'une exploitation agricole, ce que conteste précisément leur premier grief. Ils observent que ni l'acte attaqué ni le mémoire en réponse ne démentent le fait que l'« exploitation initiale » n'est pas présente sur le site concerné par le projet et maintiennent que l'absence de précision quant à sa localisation fait douter de son existence.

À propos des installations vues comme des activités récréatives de plein air, ils pointent qu'à la lecture de la demande de permis et de l'acte attaqué, il n'a jamais été question de les qualifier ainsi ni que le permis soit délivré pour une durée limitée, et que le dispositif de la décision ne comporte d'ailleurs aucune échéance.

V.2. Examen

20. L'article D.II.36 du CoDT, tel qu'applicable, dispose comme il suit :

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

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

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

§ 2. [...]

Elle peut être exceptionnellement destinée aux activités récréatives de plein air pour autant qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone. Pour ces activités récréatives, les actes et travaux ne peuvent y être

autorisés que pour une durée limitée sauf à constituer la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction d'un bâtiment existant.

Les refuges de pêche ou de chasse et les petits abris pour animaux y sont admis pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce. Peuvent également y être autorisés des boisements ainsi que la culture intensive d'essences forestières, les mares et la pisciculture.

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

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

L'article R.II.36-1 du CoDT, tel qu'applicable, intitulé « Activités de diversification complémentaires », est libellé comme suit :

« Les activités de diversification complémentaires sont :

1° la transformation, la valorisation et la commercialisation des produits d'une ou plusieurs exploitations agricoles regroupées pour autant que les bâtiments et installations soient situés à proximité des bâtiments de l'unité de production agricole de l'un des agriculteurs ;

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

3° les fermes pédagogiques au sens du Code wallon de l'Agriculture et les fermes d'insertion sociale ;

4° le tourisme à la ferme en ce compris les activités récréatives de l'exploitant telles que le golf fermier, les manèges ou l'aménagement de prairies pour leur location temporaire aux mouvements de jeunesse ;

5° sans préjudice de l'unité de biométhanisation indispensable à une exploitation agricole au sens de l'article D.II.36, § 1^{er}, alinéa 2, l'unité de biométhanisation qui est alimentée par les résidus de culture et les effluents d'élevage produits par plusieurs exploitations agricoles ».

21. En ce qui concerne la compatibilité du projet avec l'affectation du bien en zone agricole au plan de secteur, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que la demande porte sur la création d'une ferme pédagogique ;

Considérant, en réalité, que la demande porte sur la construction d'un hangar agricole et d'un bâtiment pédagogique comprenant un "magasin à la ferme" ainsi que l'aménagement des 19 abords dont la régularisation d'une piste pour chevaux de +/- 60 x 20 m qui existe sans permis depuis 2020, des plantations selon un plan d'implantation déposé avec la demande initiale (verger composé d'anciennes variétés, arbres divers, haie vive fruitière *etc.* cf. plan 01), la création d'un lagunage pour le traitement des eaux, d'une mare didactique, des emplacements de parkings et un accès privatif à ceux-ci à partir de la rue de la Tour à créer ou à régulariser pour la partie du chemin empierré et des parkings déjà réalisée (en tout, le site

disposera de 23 emplacements extérieurs + 3 emplacements PMR et 1 emplacement pour un minibus) ;

[...]

Considérant que le bien est soumis à l'application :

- du plan de secteur du Sud-Luxembourg adopté par arrêté royal du 27/03/1979 : l'objet de la demande est repris en zone agricole au plan de secteur ;
- du guide régional d'urbanisme relatif aux PMR - articles 414 à 415/16 du guide (normes à valeur réglementaire) ;
- du schéma de développement communal de Virton adopté le 28/06/2013 : le bien s'y situe également en zone agricole ;

[...]

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande est conforme à la destination de la zone agricole telle que définie par l'article D.II.36 du CoDT pour le motif suivant : la partie demanderesse a bien qualité d'agricultrice ainsi que le démontrent les pièces 10 et suivantes déposées à l'appui de son recours et les activités projetées entrent dans la catégorie des "activités de diversification complémentaires" à l'activité agricole de la demanderesse, au sens de l'article précité :

[...]

Considérant d'emblée qu'il échet de relever que la qualité d'agricultrice de la demanderesse ne peut être remise en question, comme l'a d'ailleurs expressément confirmé le SPW-DG Agriculture-Ressources naturelles et Environnement-DDR service extérieur de Libramont, dans son avis favorable au projet daté du 28/10/2021 (cf. annexe 2) ; que ses activités et l'objet de sa demande relèvent parfaitement de l'article D.II.36 précité, lequel définit les actes et travaux autorisés en zone agricole ».

L'autorité de recours déduit ainsi de l'avis favorable conditionnel du 28 octobre 2021 de la DDR que la qualité d'agricultrice de la demanderesse de permis ne peut être contestée.

Cet avis annexé au permis d'urbanisme, dont l'auteur de l'acte attaqué s'approprie les motifs, est notamment motivé de la manière suivante :

« La demande concerne l'implantation d'une ferme pédagogique comprenant un hangar et un bâtiment pédagogique divisé en classes sur deux parcelles situées en zone agricole au plan de secteur. [N.P] est agricultrice professionnelle.

Elle exploite actuellement plus ou moins 80 ha de réserve naturelle et 15 ha de terres agricoles. Elle possède 60 bovins et réalise 25 à 30 vêlages par an. Elle est également éleveuse de chevaux et possède 18 chevaux comprenant des chevaux de selle et de trait, ainsi que deux ânes.

Le projet a été présenté lors d'une visite préalable en nos locaux au mois d'octobre 2019. Il vise la diversification et l'expansion de l'exploitation agricole en la couplant avec des activités de nature pédagogique ».

22. L'avis précité expose à suffisance les raisons pour lesquelles l'instance spécialisée compétente en matière d'agriculture estime que la demanderesse de permis dispose du statut d'agricultrice et exerce des activités agricoles.

L'élevage est une activité agricole expressément visée à l'article D.II.36, alinéa 1^{er}, du CoDT. La circonstance que la demanderesse de permis détient plusieurs dizaines de bovins qu'elle fait se reproduire – ce qui est attesté par un nombre important de vêlages annuels – suffit à établir l'existence d'un élevage, et donc d'une exploitation agricole. L'absence de localisation précise de l'endroit où le cheptel est actuellement détenu – le hangar agricole en projet ayant notamment pour vocation d'en abriter une partie –, la destination du bétail ou le fait que l'activité d'agricultrice soit, le cas échéant, exercée à titre accessoire ne sont pas de nature à énerver ce constat.

Prenant appui sur l'avis de la DDR, l'autorité compétente sur recours a valablement pu considérer que la demanderesse de permis a la qualité d'agricultrice et qu'elle gère une exploitation agricole.

23. Par ailleurs, 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 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. L'obligation de motiver instaurée par la loi du 29 juillet 1991 précitée doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs.

24. En l'espèce, les motifs de l'acte attaqué qui indiquent que « la partie demanderesse a bien [la] qualité d'agricultrice ainsi que le démontrent les pièces 10 et suivantes déposées à l'appui de son recours » et que les activités projetées entrent dans la catégorie des « activités de diversification complémentaires » à l'activité agricole permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité délivrante conclut à la conformité de la demande de permis avec la destination de la zone agricole définie à l'article D.II.36 du CoDT. La partie adverse n'était pas tenue de reproduire le contenu des documents visés, ce qui reviendrait à exiger qu'elle mentionne les motifs de ses motifs – ce à quoi elle n'est pas tenue –, ni de les joindre à l'acte attaqué, d'autant qu'il n'est pas contesté que ces pièces, déposées à l'appui du recours porté devant le Gouvernement wallon, figurent dans le dossier administratif.

En tout état de cause, l'avis de la DDR, qui est annexé au permis d'urbanisme litigieux et en fait dès lors partie intégrante, justifie concrètement la qualité d'agricultrice de la demanderesse de permis, par des éléments précis, tels que les activités et constructions projetées, la nature de son exploitation, les terres agricoles et le nombre d'animaux qu'elle détient dans ce cadre.

25. S'agissant de la qualification d'activités récréatives de plein air, il ressort de l'acte attaqué que l'autorité décidante ne délivre pas le permis sollicité sur cette base et qu'elle n'examine pas la conformité de la demande avec la destination de la zone agricole au regard de l'article D.II.36, § 3, du CoDT, qui permet exceptionnellement que de telles activités récréatives de plein air aient lieu en zone agricole. À cet égard, le moyen manque en fait.

26. Pour le surplus, l'auteur de l'acte attaqué considère que les activités projetées entrent dans la catégorie des « activités de diversification complémentaires » à l'activité agricole de la demanderesse de permis, au sens de l'article D.II.36, § 1^{er}, alinéa 3, du CoDT. En effet, l'article R.II.36-1, du CoDT mentionne notamment, au titre d'« activités de diversification complémentaires », les « fermes pédagogiques » en sens du Code wallon de l'agriculture.

27. L'article D3. du décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture dispose notamment comme suit :

- « Aux fins du présent Code, on entend par :
- 1° “activité agricole” : activité visant directement ou indirectement la production de végétaux ou d'animaux ou de produits végétaux ou animaux, ou visant directement ou indirectement leurs transformations, en ce compris l'élevage, l'horticulture, l'aquaculture et l'apiculture, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ;
[...]
 - 4° “agriculteur” : personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou morales qui exerce une activité agricole sur le territoire de la Région wallonne ;
[...]
 - 15° “exploitation agricole” : l'ensemble des unités de production, situées sur le territoire géographique de l'Union européenne, gérées de façon autonome par un seul et même agriculteur pour autant qu'au moins une partie des unités soient situées en Région wallonne ;
[...]
 - 19° “ferme pédagogique” : exploitation agricole telle que définie au 15° autorisée à faire usage de la dénomination “ferme pédagogique”, qui tire la majorité de ses revenus de l'activité agricole et qui est gérée de façon autonome par un agriculteur tout en accueillant régulièrement, à titre accessoire, des visiteurs et enfants dans le cadre d'activités pédagogiques ».

28. Il résulte des développements précédents que l'autorité délivrante a régulièrement décidé que la bénéficiaire du permis est une agricultrice et qu'elle gère une exploitation agricole. Par ailleurs, il ressort de la réponse qu'elle a apportée aux

observations de la direction juridique, des recours et du contentieux qu'outre l'élevage, son exploitation possède des vergers et des serres où le maraîchage est pratiqué, et que sa production est vendue dans des commerces locaux ainsi qu'à des clients sur site.

Les requérants se bornent à douter de l'existence réelle de l'exploitation agricole gérée par N.P. mais n'apportent pas d'élément concret de nature à établir que l'exploitation et la « ferme pédagogique » en cause ne réunissent pas les caractéristiques énumérées à l'article D3., 15° et 19°, du Code wallon de l'agriculture. Singulièrement, rien n'indique que l'exploitation en cause, après la mise en œuvre du projet, ne tirera pas la majorité de ses revenus de l'activité agricole, que l'accueil dans le cadre des activités pédagogiques de la ferme ne sera pas « accessoire » ou que l'exploitation ne sera pas gérée de manière autonome par un agriculteur.

L'autorité décidante n'était au demeurant pas tenue de motiver l'acte attaqué au regard des conditions précitées issues du Code wallon de l'agriculture. La mention du permis litigieux relevant que la demande porte sur la création d'une ferme pédagogique et le motif justifiant que « sur le plan urbanistique, la demande est conforme à la destination de la zone agricole telle que définie par l'article D.II.36 du CoDT », pour les raisons ci-avant reproduites que l'acte attaqué indique, permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a estimé que le projet, qu'elle qualifie expressément de « ferme pédagogique », est admissible en zone agricole.

29. Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

30. Les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles D.II.36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et R.II.36-12 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que d'erreurs dans les motifs de l'acte attaqué, d'erreurs de fait, de l'absence d'examen minutieux du dossier administratif, de l'irrespect des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ils considèrent que l'acte attaqué a été adopté sur la base d'une motivation en relation avec l'intégration paysagère du projet qui n'examine pas la situation de

fait, n'est pas projetée de manière raisonnable ni réaliste, et qui, partant, n'apporte ni motivation ni conditions compatibles avec les exigences des dispositions et principes visés au moyen.

31. Après un rappel de la teneur des décisions de refus prises en première instance administrative et sur recours dans le cadre de la première demande de permis introduite en janvier 2020, ils insistent sur l'objet de la demande, consistant en la construction d'un complexe d'une superficie de plus de 3.500 m² sur une hauteur de Ethe « répertoriée dès 1969 parmi les quatre premiers sites à protéger de la localité sur les plans biologique, géographique, esthétique botanique, archéologique ou zoologique ». Ils critiquent l'avis favorable émis par le Parc naturel de Gaume le 19 novembre 2021, en tant qu'il y a eu revirement d'attitude injustifié dans son chef et, à sa suite, dans celui de l'autorité décidante.

Ils observent que le Parc naturel de Gaume a pris acte des modifications apportées au projet initial et que son avis repose uniquement sur deux considérations, à savoir la présence et le maintien d'épicéas existants auxquels le bâtiment principal est adossé et la plantation de fruitiers et d'arbustes destinés, à terme, à atténuer l'impact paysager du bâtiment.

Sur la présence d'épicéas, ils font valoir, photographie à l'appui, qu'ils ne sont pas susceptibles de masquer le bâtiment du point de vue sud sur le village d'Ethe et que leur avenir est incertain vu les attaques répétées de scolytes, de sorte que l'objectif de masquage de l'établissement ne pourra être atteint en temps utile. Ils relèvent un manque de cohérence des avis successifs du Parc naturel de Gaume quant à l'intérêt ou non du maintien de ces conifères pour l'admissibilité du projet sur le plan paysager. Par ailleurs, ils soulignent que les plantations des fruitiers et arbustes projetées concernent des arbres à croissance lente ou à hauteur relativement moyenne, et qu'aucune d'elles n'est à feuillage persistant, outre que l'écran visuel n'est évoqué que pour le bâtiment principal, sans tenir compte des installations annexes, infractionnelles ou non.

B. Le dernier mémoire

32. Ils affirment que leurs critiques ne portent pas exclusivement sur l'avis du Parc naturel de Gaume et que leurs griefs de fait en relation avec les effets de masquage escomptés par de la végétation existante ou à mettre en place sont particulièrement explicites. Sur ce point, ils se défendent de vouloir substituer leur propre appréciation à celle de l'autorité compétente. Ils estiment que la question de l'effet de masquage potentiel par une végétation déterminée est une question de fait scientifiquement ou objectivement constatable et mesurable. Quant à la question du

masquage des constructions autorisées, ils soutiennent que celle-ci est traitée de manière irréaliste par l'autorité compétente. Ils concluent que le moyen ne fait que rappeler des évidences et témoigne de l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité décidante.

VI.2. Examen

33. L'article R.II.36-12, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose comme suit :

« Toute demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 et tout permis d'urbanisme ou certificat d'urbanisme n° 2 relatifs aux activités visées aux articles R.II.36-2 à R.II.36-11 est formellement motivé au regard de l'incidence de ces activités sur l'activité agricole, le paysage, la flore, la faune, le sol, le ruissellement, le débit et la qualité des cours d'eau ».

La demande de permis d'urbanisme litigieuse n'est pas relative aux activités visées aux articles R.II.36-2 à R.II.36-11 du CoDT mais, notamment, à une activité de diversification complémentaire visée à l'article R.II.36-1 du même code.

À cet égard, le moyen est irrecevable.

34. Pour rappel, aux fins de satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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 que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit. Par ailleurs, le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative et il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du demandeur de permis. Il ne peut censurer l'appréciation de l'administration que dans le cas d'une erreur manifeste, celle-ci étant celle qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

Par ailleurs, une autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment dans un délai rapproché, en adoptant des attitudes apparemment contradictoires, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires, alors que les

circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative. En ce cas, la motivation formelle de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

35. En l'espèce, lors de l'instruction de la première demande introduite en 2020, le Parc naturel de Gaume a émis, le 11 février 2020, un avis défavorable relatif à un projet analogue, sur la base des considérations suivantes :

« Vu les documents en sa possession, et malgré la grande qualité du projet global, la commission de gestion remet un avis défavorable sur l'implantation souhaitée pour le hangar agricole.

Le projet aura un impact paysager majeur : le site est situé dans l'angle du point de vue remarquable de la rue de Latour (situé à proximité du monument des Rappes) et l'implantation du hangar agricole telle que proposée viendra masquer définitivement une partie de la vue sur Ethe et son église depuis la descente de la rue de Latour au sud.

Afin d'atténuer l'impact paysager, nous préconisons une implantation du bâtiment agricole rapprochée de la route, parallèle à la rue de Latour à la place des épicéas qui n'ont pas d'intérêt d'un point de vue paysager et écologique ».

L'avis négatif du Parc naturel est alors fondé sur l'implantation initiale prévue pour le hangar agricole. En suite de la décision de refus prise sur recours le 18 novembre 2020, le projet litigieux a été remanié, notamment concernant l'implantation du hangar.

36. L'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

« Considérant que l'avis obligatoire du fonctionnaire délégué est requis en vertu de l'article D.IV.16 du CoDT ; que l'avis dudit fonctionnaire délégué envoyé en date du 28/01/2022 en vertu de l'article D.IV.39 du CoDT est favorable conditionnel aux motifs suivants :

“ Considérant que le collège communal reprenant les avis des instances consultées et plus particulièrement celui de la CCATM, émet un avis défavorable dans son rapport du 16/12/2021 pour les raisons suivantes :

- l'absence de référence à une régularisation ;
- le manque d'information pour permettre les régularisations de la piste et des voiries d'accès ;
- la visibilité de la piste créée depuis le point de vue des Rappes ;

Considérant que le projet a évolué, notamment par rapport à l'intégration paysagère, laquelle a fait l'objet d'une concertation avec le Parc naturel de Gaume, lequel émet un avis favorable circonstancié qui précise : '... Considérant la nature des principaux matériaux utilisés (bâtiments avec bardage bois, *etc.*) ; Considérant la zone de parking, l'aménagement des abords et les plantations, prévus ;

Considérant que le site d'implantation d'épicéas sains conservés comme végétation d'intégration paysagère, est plus [discret] que le projet initial ; Considérant que ces épicéas seront à maintenir en attente d'une pousse suffisante des fruitiers, et ce, dans le but d'atténuer l'impact paysager du

bâtiment notamment depuis le point de vue remarquable sur Ethe...’ ; que ce parti a été validé en réunion de projet en date du 25/08/2021 (présence de représentants de l’administration communale, de la CCATM, de la direction du développement rural et du fonctionnaire délégué) ;

Considérant que la motivation du Collège communal ne me semble pas pertinente dans la mesure où :

- la présente demande de permis d’urbanisme fait suite au courrier d’avertissement préalable du 14/10/2021 (cf. antécédents) ; l’objet de la demande du permis d’urbanisme (création d’une ferme pédagogique) englobe par ailleurs l’entièreté du projet et donc, les interventions existantes à régulariser ; qu’en outre, le chemin d’accès prévu dans la présente demande n’a pas la même implantation que dans la situation existante et les aménagements d’abords de part et d’autre de ce chemin n’existent pas ;
- le plan d’implantation détaillé, incluant les courbes de niveaux, ainsi que les coupes, montrent très clairement que les interventions à régulariser ne modifient pratiquement pas le relief naturel du terrain ;
- la piste de chevaux aura un impact visuel très limité suite à la réalisation du projet objet de la demande dans la mesure où elle sera masquée d’une part par le bâtiment pédagogique/hangar agricole et par les plantations le long de l’accès depuis la rue de Latour et, d’autre part, par le verger depuis l’arrière du site ;

Considérant que les plantations envisagées, primordiales pour l’intégration paysagère du projet, devront faire l’objet d’une condition d’urbanisme, une garantie financière s’assurant de la bonne réalisation de ces plantations devant être fournie ; qu’au vu du montage photographique le verger projeté pourrait recevoir un sujet supplémentaire à hauteur de la haie fruitière afin de réduire encore la perception de la piste de chevaux ;

Considérant par ailleurs que le bâtiment pédagogique/hangar agricole respecte les lignes de force du paysage ; que la volumétrie est simple et les matériaux présentent un ton neutre en vue paysagère ; que le bardage en bois douglas autoclavé présentera un ton patiné naturel ;

Considérant qu’au vu de ces éléments, le projet est acceptable ;

Pour les motifs précités,

J’é mets un avis favorable sur le projet pour autant que :

- les plantations envisagées, primordiales pour l’intégration paysagère du projet, fassent l’objet d’une condition d’urbanisme, une garantie financière s’assurant de la bonne réalisation de ces plantations devant être fournie ;
- un arbre fruitier supplémentaire soit planté au droit de la haie fruitière dans le prolongement de l’alignement projeté ;
- le bardage en bois douglas autoclavé présente un ton patiné naturel.

[...]” ;

[...]

Considérant que la commission d’avis a transmis, en date du 11/05/2022, un avis favorable sur le projet, notamment motivé comme suit (voir annexe 1) :

“ [...]

La Commission considère, au regard du contexte paysager et environnemental, que l’objet de la demande est tout à fait compatible avec ceux-ci, estimant que l’endroit constitue un lieu propice à ce type d’installation.

La Commission souligne qu'en terme d'utilisation du sol, le projet ne lui apparaît pas du tout comme gourmand, au regard de la taille des parcelles.

Contrairement à ce qui fut développé par le représentant du collège communal, le projet apparaît aux yeux des membres composant la commission, comme développé avec soin en portant une attention particulière à l'aménagement paysager.

La Commission se rallie, à ce propos, à l'avis favorable émis par le fonctionnaire délégué, en ce compris en ce qui concerne les conditions fixées par ce dernier en lien direct avec l'intégration paysagère du projet.

La commission émet un avis favorable” ;

[...]

Considérant que l'autorité chargée de statuer sur le présent recours partage pleinement les motifs favorables à l'égard de la demande, développés par la commission d'avis sur les recours dans son avis favorable susmentionné ainsi que par le fonctionnaire délégué dans son avis obligatoire déposé en 1^{re} instance, tel que précité ;

Considérant en effet que la demanderesse est à même de démontrer en l'espèce qu'elle a respecté avec minutie et sérieux les motifs défavorables à son projet initial, similaire à celui-ci, tels qu'explicités dans l'arrêté ministériel pris sur recours en date du 18/11/2020 ;

[...]

Considérant que les matériaux projetés et les aménagements des abords du projet, tels que précisés dans les plans et autres documents constitutifs de la demande, démontrent sans conteste la bonne intégration de celle-ci au sein du contexte bâti comme non bâti existant ;

Considérant qu'à ce sujet, le SPW-DG Agriculture-Ressources naturelles et Environnement-DDR service extérieur de Libramont, dans son avis favorable au projet daté du 28/10/2021 susmentionné, a souligné que : “le projet prévoit de nombreuses plantations afin de prendre en compte le caractère pédagogique mais aussi la bonne intégration de l'ensemble dans le paysage” ;

Considérant à cet égard que la commission de gestion du Parc naturel de Gaume a d'ailleurs revu son avis défavorable sur la demande initiale de 2020, en avis favorable daté du 19/11/2021, dans lequel il stipule que : “ Considérant que le site d'implantation proposé pour le bâtiment, à proximité de la route et adossé à un alignement d'épicéas sains conservés comme végétation d'intégration paysagère, est plus discrète que le projet initial” ;

Considérant que le bâtiment pédagogique et le hangar agricole projetés respectent les lignes de force du paysage de par leur volumétrie simple et traditionnelle et les matériaux utilisés (notamment le bardage en bois douglas autoclavé) de ton neutre favorisant leur intégration au sein de l'environnement bâti comme non bâti existant ;

Considérant qu'en ce qui concerne la piste de chevaux dont la régularisation fait bien l'objet d'un des chefs de la présente demande, ainsi que l'a relevé avec pertinence le fonctionnaire délégué dans son avis de 1^{re} instance : “la piste de chevaux aura un impact visuel très limité suite à la réalisation du projet (...) dans la mesure où elle sera masquée, d'une part, par le bâtiment pédagogique/hangar agricole et par les plantations le long de l'accès depuis la rue de Latour et, d'autre part, par le verger depuis l'arrière du site” ;

Considérant que le dossier photographique déposé sur recours en pièce 11 par le conseil de la demanderesse, représentant différents points de vue photographiques des lieux datant de ce mois de mai 2022 fait déjà clairement apparaître de nombreuses plantations (haies vives et arbres hautes tiges comme des merisiers, des “prunus padus” et des amélanchiers) qui viendront adéquatement masquer la piste en question et les deux bâtiments projetés, outre toutes celles déjà plantées ailleurs sur le site de façon à favoriser la meilleure intégration possible de l’ensemble des activités existantes et envisagées à cet endroit ;

Considérant dès lors que les points défavorables au projet initial, tels que relevés dans l’arrêté ministériel du 18/11/2020 dont mention ci-avant, ont été revus et modifiés par la demanderesse dans la demande actuelle de façon à y répondre favorablement et que la régularisation des éléments infractionnels relevés dans le courrier d’avertissement préalable à constat daté du 14/10/2021 font bien partie intégrante de la présente demande de permis, dont recours ;

Considérant que la réalisation d’une piste pour chevaux et la création d’un chemin empierré avec aires de parking ressort des plans et documents déposés en l’espèce alors que les 3 autres éléments infractionnels relevés à cet égard (à savoir : le placement de deux containers [...], le placement de deux serres tunnels [...], lesquelles sont nécessaires et utiles au développement des activités de maraîchage projetées par la demanderesse dans la demande de permis et le placement de deux abris en bois [...] qui sont en réalité mobiles, discrets et parfaitement intégrables et intégrés dans le contexte paysager et agricole existant, sont décrits, explicités et justifiés par la demanderesse dans son courrier daté du 01/05/2022 [...] ; que les explications, photos à l’appui, données par la demanderesse sur ces 3 points sont fondées et cohérentes et peuvent être admises ;

Considérant enfin que le plan d’implantation détaillé de la demande, incluant les courbes de niveaux ainsi que les différentes coupes, montre sans réserve que les interventions à régulariser ne modifient que très peu le relief naturel du sol : que la demande n’a donc qu’un impact très limité à ce sujet ;

Considérant par conséquent que la demande peut être autorisée moyennant le respect des conditions émises par les différentes instances consultées, à savoir les avis [notamment] de la commission de gestion du Parc naturel de Gaume du 19/11/2021 (annexe 5) ; et celles prescrites par le fonctionnaire délégué en 1ère instance, à savoir :

- les plantations envisagées, primordiales pour l’intégration paysagère du projet, respecteront ce qui est prévu aux plans déposés ;
- un arbre fruitier supplémentaire soit planté au droit de la haie fruitière dans le prolongement de l’alignement projeté ;
- le bardage en bois douglas autoclavé présente un ton patiné naturel ;
- les terres excédentaires issues des terrassements devront être évacuées vers un dépôt dûment autorisé, et ce préalablement à l’occupation des lieux ».

37. Il ressort des motifs précités que l’autorité délivrante a longuement examiné l’intégration paysagère des bâtiments et de leurs abords et motivé sa décision à cet égard, en imposant notamment des conditions concernant les plantations et le bardage des constructions. Elle s’approprie également expressément les motifs de l’avis favorable du fonctionnaire délégué du 28 janvier 2022 et de la CAR du 11 mai 2022.

38. Le moyen critique l’avis du Parc naturel de Gaume du 19 novembre 2021 et son impact sur l’acte attaqué. Concernant l’intégration paysagère, si son avis

défavorable initial préconisait, afin d'atténuer l'impact paysager, « une implantation du bâtiment agricole rapprochée de la route, parallèle à la rue de Latour à la place des épicéas qui n'ont pas d'intérêt d'un point de vue paysager et écologique », le second avis pointe notamment que la nouvelle implantation du hangar proche de la route et « adossée à un alignement d'épicéas sains » est plus discrète que le projet initial et que cet alignement de conifères est conservé « comme végétation d'intégration paysagère », prônant que ceux-ci soient maintenus tant que les arbres fruitiers n'ont pas atteint la hauteur utile.

Le revirement d'attitude de l'instance d'avis est ainsi justifié par le changement d'implantation du hangar agricole et non par le maintien d'épicéas ou les plantations futures destinées à en atténuer l'impact paysager. Comme le Parc naturel de Gaume le suggérait dans son avis initial, le bâtiment a été rapproché de la route. La circonstance qu'il estime désormais, concernant le projet tel que modifié, que les épicéas sont à conserver dans l'attente d'une pousse suffisante des fruitiers, n'est pas de nature à rendre ce revirement incohérent.

Pour le surplus, les requérants n'établissent pas que l'avis favorable du Parc naturel de Gaume est entaché d'une erreur de fait ou d'une erreur manifeste d'appréciation, que l'auteur de l'acte attaqué s'est appropriée. Notamment, l'instance d'avis ne soutient pas que les épicéas dont elle préconise temporairement la conservation masqueront le hangar agricole depuis le point de vue remarquable sur Ethe mais seulement qu'ils atténueront l'impact paysager de ce bâtiment, notamment depuis ce point de vue. Par ailleurs, les considérations relatives à la santé réelle des conifères – dont le maintien apparaît du reste temporaire – ou à la performance potentielle des arbres fruitiers en termes de masquage de la construction autorisée par l'acte attaqué relèvent de l'opportunité de l'action administrative, sans que les requérants démontrent que l'autorité délivrante a commis une erreur manifeste d'appréciation quant à l'opportunité de la végétation suggérée à titre d'élément d'intégration paysagère.

39. Enfin, en tant que les requérants reprochent à l'avis du Parc naturel de Gaume de ne pas évoquer un « effet potentiel de masquage » sur les installations annexes, « qu'elles soient infractionnelles ou non », est obscur, imprécis et, partant, irrecevable, à défaut d'identifier les installations visées et en quoi un effet potentiel de masquage pourrait les concerner.

40. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

41. Les requérants prennent un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de manquements et d'erreurs dans les motifs de l'acte attaqué, d'erreurs de fait, de l'absence d'examen minutieux du dossier administratif, de l'irrespect des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

42. En une première branche, intitulée « Adduction d'eau », ils relèvent que, selon l'avis du 16 novembre 2021 du service technique communal, le terrain n'est pas desservi par une conduite communale et le « prolongement nécessaire de la conduite communale fera l'objet d'une autorisation séparée ». Ils pointent que l'absence d'équipement de la parcelle à cet égard a justifié le refus du collège communal du 23 juillet 2020 qui s'est référé à l'avis de son service Travaux affirmant que « vu l'altitude, il sera impossible de fournir de l'eau selon les normes du Code de l'eau (la pression et le débit seront insuffisants) ». Ils font grief à l'acte attaqué de se limiter à imposer à la bénéficiaire de permis de réaliser le « prolongement nécessaire de la conduite communale », alors qu'il est établi que ces travaux ne permettront pas d'obtenir la pression imposée par le Code de l'eau.

Ils considèrent qu'en l'espèce, la problématique de l'adduction d'eau est accentuée par les caractéristiques du projet qui se distingue du bâti résidentiel par des nécessités hors de proportion en matière d'abreuvement du bétail, d'alimentation des installations d'accueil du public et probablement d'arrosage des pistes équestres. À leur estime, l'autorité décidante omet totalement cet aspect du projet dans l'acte attaqué, qui a pourtant justifié un refus de permis antérieur. Ils en infèrent qu'une erreur manifeste d'appréciation commise par la partie adverse est avérée.

43. Dans la seconde branche, ils exposent que l'acte attaqué indique à plusieurs reprises qu'il s'agit d'une demande de régularisation et en rappellent les passages, quand bien même cette qualification ne figure pas dans la demande de permis.

Ils rappellent le contenu de la plainte avec constitution de partie civile déposée le 29 septembre 2021 par le premier requérant, qui liste les infractions commises sur les parcelles en cause, ainsi que les infractions reprises dans l'acte

attaqué et telles que relevées dans l'avertissement préalable à constat d'infraction établi le 14 octobre 2021.

Ils font valoir, à propos d'un des deux containers demeuré sur le site, que l'acte attaqué n'explique pas en quoi sa régularisation est admissible et ne fait pas obstacle à la délivrance du permis. Ils observent que les « deux serres tunnels », également absentes de la demande de permis, sont considérées comme « nécessaires et utiles au développement des activités de maraîchage projetées par la demanderesse », sans qu'aucune évaluation de leurs incidences paysagères spécifiques soit opérée dans l'acte attaqué. Enfin, ils constatent que, selon l'acte attaqué, son auteur autorise les deux abris en bois présents sur le site, alors qu'ils ne sont pas visés par la demande, que leur intégration paysagère ne fait l'objet d'aucun développement dans l'acte attaqué, que rien ne permet de les qualifier de « mobiles », à défaut de tout dispositif permettant un déplacement aisé, et qu'ils répondent aux critères de l'article D.IV.4, 1°, du CoDT, de sorte qu'ils sont soumis à permis d'urbanisme.

Ils infèrent de ce qui précède que l'acte attaqué a été délivré sous le poids du fait accompli et qu'aucune motivation adéquate et renforcée n'explique la raison pour laquelle des installations infractionnelles peuvent être régularisées et maintenues sur les lieux, alors que la demande de permis ne porte même pas sur ces installations.

B. Le mémoire en réplique

44. Sur la première branche du moyen, ils reproduisent divers passages de la décision ministérielle du 18 novembre 2020 dont ils déduisent que, si le problème lié à l'absence d'une conduite d'adduction d'eau vers le projet a été réglé par la demanderesse de permis, tel n'est pas le cas du problème de pression et de débit, à propos duquel l'acte attaqué ne contient aucune motivation.

45. Sur la seconde branche, ils maintiennent que le container, les serres tunnels et les abris en bois ne sont pas visés dans la description détaillée de la demande de permis qu'en fait l'acte attaqué. Ils observent que ces éléments ne figurent d'ailleurs pas sur les plans déposés en annexe à la demande de permis ni ne sont explicitement évoqués dans le formulaire de demande, pourtant détaillé sur l'aménagement des abords. Ils ajoutent que l'acte attaqué ne comporte aucune considération quant à l'admissibilité de ces installations et constructions, notamment du point de vue paysager. Ils déposent un dossier photographique présentant la situation des lieux en novembre 2022, qui illustre l'impact paysager des installations litigieuses, qu'ils jugent catastrophique.

VII.2. Examen

A. La première branche

46. Il apparaît qu'un des motifs de la décision de refus du collège communal du 23 juillet 2020 porte sur l'alimentation en eau du projet. Sur ce point, cette décision de refus contient la motivation suivante :

« Considérant l'avis de [M.E.], agent au service Travaux, dans son courriel du 20 juillet 2020 :

“ Il n'y a pas de conduite d'eau à proximité de ces terrains. Une conduite en fonte de diamètre 100 mm vient de la rue de Carpière, passe en-dessous de la rivière et ensuite c'est un petit polyéthylène 3/4 qui alimente les maisons. Ce sera insuffisant pour le projet. De plus, vu l'altitude, il sera impossible de fournir de l'eau selon les normes du Code de l'eau (la pression et le débit seront insuffisants). Il y a 9 m de dénivelé entre le réservoir et le terrain, ce qui fait 0,9 bar théorique sans compter les pertes de charge, or le Code de l'eau nous impose de fournir 2 bars”.

Considérant que l'équipement en eau ne permet pas d'obtenir la pression imposée par le Code de l'eau ».

La décision de refus de permis du ministre de l'Aménagement du territoire du 18 novembre 2020 est notamment motivée ainsi qu'il suit :

« Considérant que dans son recours, le demandeur invoque les arguments suivants :
[...]
- Une nouvelle conduite d'eau (en Socarex renforcé d'un diamètre important) a été posée (facture à l'appui). Une nouvelle bouche d'incendie a été également placée. Dès lors, les terrains sont équipés en eau et, en outre, la pression y est suffisante, contrairement à ce que contient la décision attaquée ;
[...]

Considérant que, suite à l'audition, [le] requérant mandataire a communiqué de nouvelles pièces ; que, d'une part, il s'agit d'un avis rendu par l'ASBL "Accueil Champêtre de Wallonie" (...) ; que, d'autre part, selon un mail du service technique de la commune, la présence d'une conduite d'eau est confirmée ; que par contre, un problème de pression et de débit sont évoqués ;
[...]

Considérant qu'il conviendra également d'apporter des précisions et des garanties quant à l'équipement en eau et en électricité de la parcelle ».

47. La seconde demande de permis déposée le 18 octobre 2021 précise ce qui suit sur l'équipement en eau du projet :

« Réseaux :
[...]
Le réseau d'eau est raccordé sur une canalisation existante. La commune a mentionné une pression insuffisante. Un nouveau réseau, ainsi qu'un surpresseur sont placés de manière à résoudre ces problèmes. Ces investissements sont à [la] charge du demandeur qui a déjà fait réaliser une étude technique et financière [...].
[...]

Voir informations complémentaires aux plans, dans l'offre de l'entreprise Eischorn, dans le rapport de réunion de projet et dans les schémas synthétiques ci-dessous. Schéma synthétique de la gestion des eaux :
[...]

Schéma synthétique de l'adduction d'eau :
[...]

Impact :
[...]

Le projet n'engendre aucun impact négatif sur les réseaux, tenant compte du surpresseur installé par le demandeur sur l'adduction d'eau ».

En annexe A est joint le rapport de la réunion de projet du 25 août 2021 auquel le formulaire de demande fait référence. En ce qui concerne le raccordement en eau, ce rapport donne les précisions suivantes :

« 07. Alimentation en eau :

- [N.P.] accompagnera son dossier d'une note technique indiquant la méthodologie de raccordement sur la conduite d'eau. Il s'avère que la connexion est possible moyennant pose d'un surpresseur. Ce dernier fera l'objet d'une estimation chiffrée, également jointe au permis, et qui constituera une charge d'urbanisme.
 - La commune accepte cette proposition.
- [...]

09. Commune :

- [L'échevin de l'urbanisme] marque son accord sur cette nouvelle implantation et rappelle les préoccupations de la Commune quant à :
[...]
2. La problématique de l'eau : il reconnaît une erreur des services dans le premier rapport, il existe bien une autre conduite. La nouvelle demande devra proposer une expertise de la situation et le demandeur s'engagera à supporter les coûts de cette installation ».

L'annexe B à ce formulaire, intitulée « Étude technique et financière raccordement eau par Eischorn SPRL », est constituée de croquis techniques de la conduite à réaliser, du futur raccordement et de devis pour le raccordement en eau et l'installation d'un surpresseur.

En annexe C, intitulée « Schéma conduite existante par [N.P] », figure une photographie aérienne annotée où sont représentées l'habitation des requérants, les parcelles du projet et les conduites d'eau actuelles et futures.

Le 16 novembre 2021, le service technique communal transmet un avis favorable conditionnel qui précise que « le prolongement nécessaire de la conduite communale fera l'objet d'une autorisation séparée ».

48. Il résulte du dossier administratif que la nouvelle demande de permis a été modifiée et complétée, et que les « précisions et garanties » sollicitées par l'autorité de recours dans sa décision de refus de la première demande ont été apportées en ce qui concerne le futur raccordement en eau du projet, qui se fera, aux

frais de la demanderesse de permis, en prolongeant une conduite d'eau existante provenant de l'habitation de [V.P.] et en posant un surpresseur.

S'il n'évoque pas spécifiquement la question dans la motivation du permis litigieux, l'auteur de l'acte attaqué vise l'avis favorable conditionnel du service technique communal des travaux, voirie, eaux usées du 16 novembre 2021 et le joint en annexe au permis d'urbanisme, délivré moyennant son respect. Dans ce contexte, les considérations selon lesquelles « la demanderesse est à même de démontrer en l'espèce qu'elle a respecté avec minutie et sérieux les motifs défavorables à son projet initial, similaire à celui-ci, tels qu'explicités dans l'arrêté ministériel pris sur recours en date du 18/11/2020 » et que « les points défavorables au projet initial, tels que relevés dans l'arrêté ministériel du 18/11/2020 dont mention ci-avant, ont été revus et modifiés par la demanderesse dans la demande actuelle de façon à y répondre favorablement » permettent de comprendre que l'autorité délivrante estime que ce point a été élucidé et ne fait plus obstacle à la réalisation du projet. Cela rencontre à suffisance l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

Par ailleurs, les requérants ne critiquent pas concrètement l'étude technique jointe à la demande de permis. Ils se contentent de soutenir qu'il subsistera un problème pour obtenir la pression imposée par le Code de l'eau, sans étayer cette affirmation, alors que le collège communal, lui-même opposé au projet, ne soulève plus cette question. Au demeurant, la nouvelle conduite sur laquelle le projet a vocation à se greffer est distincte de celle alimentant le bien des requérants, ce qui rend peu plausible qu'ils puissent être impactés par d'éventuelles baisses de pression.

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

B. La seconde branche

50. L'obligation de motivation formelle qui s'impose à l'autorité en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs doit permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à adopter celui-ci mais elle doit aussi permettre au Conseil d'État de contrôler l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs exprimés dans la décision. Lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, la motivation formelle doit être particulièrement scrupuleuse, afin de contrôler que l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a guidé l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

51. En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme litigieuse, introduite le 18 octobre 2021, fait suite à une visite de contrôle d'un agent constatateur du SPW-

département Aménagement du territoire et urbanisme le 12 octobre 2021 à l'occasion de laquelle la réalisation de divers travaux sans permis d'urbanisme a été constatée sur les parcelles du projet. Un avertissement préalable en application de l'article D.VII.4 du CoDT a été adressé le 14 octobre 2021 à [N.P.], précisant qu'un délai de cinq mois est laissé pour mettre fin à l'infraction.

Dans sa première analyse du recours, la direction juridique, des recours et du contentieux s'interroge spécifiquement sur certains des éléments jugés infractionnels dans cet avertissement préalable. Elle pose notamment la question suivante :

- « Qu'en est-il des autres postes qui avaient été relevés comme infractionnels dans l'avertissement préalable à constat d'infraction précité, à savoir :
- Placement de deux containers
 - Placement de deux serres tunnels (sauf si démontées après chaque récolte)
 - Placement de deux abris en bois (plus ou moins 12.5 m² et 15 m²).

La demanderesse pourrait-elle fournir un dossier photographique actualisé du site ?
Merci d'avance ».

Par un courrier du 1^{er} mai 2022, la demanderesse de permis a répondu ainsi qu'il suit :

« 1) Placement de deux containers

L'exploitation agricole manque cruellement d'un toit, d'un lieu où entreposer ses stocks [...].

[...] Les deux containers venaient répondre à des besoins pour mettre à l'abri et en sécurité une partie de notre matériel et aliments ainsi que répondre à mes obligations d'employeurs [...].

En 2021, [...] je garantis leur enlèvement si j'obtiens mon permis. Je précise que je viens d'acheter une ancienne étable contre ma maison et que dès que le toit sera rénové, je pourrai certainement enlever un container. [...] Je garantis l'enlèvement du second dès qu'un hangar me le permettra.

2) Placement de deux serres tunnels

Les deux serres tunnels sont reprises dans la demande de permis. En effet, je souhaiterais ne pas les démonter après chaque récolte.

Elles sont les outils indispensables à notre maraîchage BIO professionnel qui favorise la relocalisation de l'alimentation et l'accueil social dans notre ferme. Nous fournissons des légumes et fruits à plusieurs restaurants locaux [...] ainsi qu'à nos clients sur le site.

[...]

3) Placement de deux abris en bois (plus ou moins 12,5 m² et 15 m²)

L'exploitation agricole manque cruellement d'un toit pour protéger, loger ses animaux et soigner ses blessés ou malades.

[...] Nous avons été contraints de diminuer le troupeau et de limiter les vêlages. Il m'est impossible d'élever des vaches de races Limousine et Aubrac.

[...]

Afin de répondre aux besoins de parcelles moins pourvues en abris végétaux ou naturels, j'ai commandé deux abris *mobiles*. Ceux-ci voyagent de parcelle en parcelle selon les besoins et servent parfois à nos stages à la belle saison. Bien que l'utilisation de ce type de boxes mobiles dans le cadre de l'activité agricole ne soit

pas *a priori* soumise à permis d'urbanisme [...], nous [avons] intégré leur présence dans la demande de permis ».

Les serres tunnels et les abris en bois figurent sur les plans joints à la demande de permis d'urbanisme.

52. L'acte attaqué comporte les motifs suivants concernant les trois éléments infractionnels précités :

- « Considérant que le bien concerné a fait l'objet d'un avertissement préalable à constat d'infraction en date du 14/10/2021 [...], relatif à :
- Réalisation d'une piste pour chevaux,
 - Création d'un chemin empierré avec aires de parage,
 - Placement de deux containers,
 - Placement de deux serres tunnels (sauf si démontées après chaque récolte),
 - Placement de deux abris en bois (plus ou moins 12.5 m² et 15 m²) ;

Considérant qu'un délai de 5 mois à dater dudit avertissement était laissé à la demanderesse soit pour remettre les lieux dans leur pristin état, soit pour obtenir un permis ; que dès lors, la présente demande de permis, dont recours, sollicite en réalité la régularisation de l'ensemble de ces éléments infractionnels dûment identifiés ;

[...]

Considérant que la demande porte sur la création d'une ferme pédagogique ;

Considérant, en réalité, que la demande porte sur la construction d'un hangar agricole et d'un bâtiment pédagogique comprenant un "magasin à la ferme", ainsi que l'aménagement des abords dont la régularisation d'une piste pour chevaux de +/- 60x20 m qui existe sans permis depuis 2020, des plantations selon un plan d'implantation déposé avec la demande initiale (verger composé d'anciennes variétés, arbres divers, haie vivre fruitière *etc.* [...]), la création d'un lagunage pour le traitement des eaux, d'une mare didactique, des emplacements de parking et d'un accès privatif à ceux-ci à partir de la rue de la Tour à créer ou à régulariser pour la partie du chemin empierré et des parkings déjà réalisés [...]

[...]

Considérant dès lors que les points défavorables au projet initial, tels que relevés dans l'arrêté ministériel du 18/11/2020 dont mention ci-avant, ont été revus et modifiés par la demanderesse dans la demande actuelle de façon à y répondre favorablement et que la régularisation des éléments infractionnels relevés dans le courrier d'avertissement préalable à constat daté du 14/10/2021 font bien partie intégrante de la présente demande de permis, dont recours ;

Considérant que la réalisation d'une piste pour chevaux et la création d'un chemin empierré avec aires de parage ressort des plans et documents déposés en l'espèce alors que les 3 autres éléments infractionnels relevés à cet égard (à savoir : le placement de deux containers [...], le placement de deux serres tunnels [...], lesquelles sont nécessaires et utiles au développement des activités de maraîchage projetées par la demanderesse dans la demande de permis et le placement de deux abris en bois [...]) qui sont en réalité mobiles, discrets et parfaitement intégrables et intégrés dans le contexte paysager et agricole existant, sont décrits, explicités et justifiés par la demanderesse dans son courrier daté du 01/05/2022 [...]; que les explications, photos à l'appui, données par la demanderesse sur ces 3 points sont fondées et cohérentes et peuvent être admises ».

53. Eu égard au contexte dans lequel la demande de permis a été introduite, aux précisions apportées par son auteur et au contenu du dossier administratif, l'autorité de recours a pu valablement estimer que la demande de permis a pour objet la régularisation de toutes les installations visées par l'avertissement préalable du 14 octobre 2021. La circonstance que la demande de permis ne précise pas expressément qu'elle tend à la régularisation de certaines installations réalisées sans permis n'est pas de nature à énerver ce constat.

Par ailleurs, l'autorité relève que le container maintenu, les serres tunnels et les abris en bois sont décrits, explicités et justifiés par la demanderesse de permis dans son courrier daté du 1^{er} mai 2022 et que les explications ainsi données sont fondées, cohérentes et admissibles. La référence à ce courrier, versé au dossier administratif, dont il ressort que le container bleu, actuellement loué et nécessaire comme rangement temporaire, a vocation à être ôté dès la construction du hangar agricole, permet de comprendre pourquoi l'autorité délivrante juge cette installation admissible.

Quant aux serres tunnels et aux abris en bois – dont le caractère mobile est attesté notamment par la facture d'achat qui évoque des « box sur roues » –, ils constituent des éléments de « l'aménagement des abords » du hangar agricole et du bâtiment pédagogique. En relevant que le dossier photographique déposé fait apparaître « de nombreuses plantations [...] qui viendront adéquatement masquer la piste en question et les deux bâtiments projetés, outre toutes celles déjà plantées ailleurs sur le site de façon à favoriser la meilleure intégration possible de l'ensemble des activités existantes et envisagées à cet endroit », l'autorité considère que ces plantations assurent l'intégration paysagère de toutes les composantes du projet. Elle n'était pas tenue d'analyser individuellement les incidences paysagères d'installations d'ampleur limitée, tels deux abris en bois mobiles et les serres tunnels qualifiées de nécessaires pour certaines activités de la ferme pédagogique.

54. Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas démontré qu'en ce qui concerne les trois éléments infractionnels à régulariser, dont question ci-avant, l'appréciation de l'autorité délivrante a été infléchie par le poids du fait accompli.

55. La seconde branche du moyen n'est pas fondée.

56. Le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VIII. Indemnité de procédure

57. 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 des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé le 29 septembre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Christine Horevoets,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux