

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 263.783 du 27 juin 2025

A. 235.117/XIII-9489

En cause : **A.L.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Thomas HAZARD, avocat,
 avenue Tedesco 7
 1160 Bruxelles,

contre :

la ville de Gembloux,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Gauthier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

Partie intervenante :

J.C.,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 novembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 5 août 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Gembloux octroie à J.C. et son épouse un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un centre équestre, d'une habitation et d'un pavillon d'accueil sur un bien sis rue de la Station 75 à Gembloux.

II. Procédure

Par une requête introduite le 24 janvier 2022, J.C. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 mars 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Margot Celli, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure et la partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 juin 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Aymane Ralu, *loco* M^e Thomas Hazard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Alfredo Penta, *loco* M^e Gauthier Melchior, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Margot Celli, auditeur adjoint, 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

III.1. Antécédents

Les antécédents de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 240.198 du 14 décembre 2017, auquel il convient de se référer et de rappeler ce qui suit.

1. Le 26 avril 2000, un premier permis d'urbanisme est octroyé à J.C. et son épouse pour la « construction d'une habitation, d'un centre de reproduction et d'élevage et un patio d'accueil » sur un bien sis rue de la Station, 75 à Beuzet

(Gembloux), cadastré 7^{ème} division, section C, n^{os} 147E, 147D et 147F. Ce permis est retiré suite à un recours.

2. Le 4 octobre 2000, un second permis leur est délivré pour le même objet. Son exécution est suspendue par un arrêt n° 98.262 du 13 août 2001.

3. Le 14 mars 2002, un troisième permis est délivré avec le même objet. En exécution de celui-ci, selon la partie intervenante, seules l'habitation, une écurie et une piste de travail sont réalisés, le permis étant périmé pour le surplus.

4. Le 10 décembre 2013, J.C. et son épouse introduisent une quatrième demande de permis d'urbanisme ayant à nouveau pour objet la « construction d'un centre équestre, de l'habitation des propriétaires et d'un pavillon d'accueil ».

Dans le cadre de l'instruction administrative de cette demande, plusieurs instances sont consultées et remettent des avis. Ainsi en est-il des avis défavorables sur l'implantation du pavillon d'accueil émis par le département de la ruralité et des cours d'eau de la DGO3 le 13 janvier 2014, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) le 29 juillet 2014 et le fonctionnaire délégué le 18 décembre 2014.

5. Le 1^{er} juin 2017, le collège communal de Gembloux leur délivre le permis d'urbanisme sollicité. Celui-ci est querellé au Conseil d'Etat par la partie requérante. Après un rejet de la demande de suspension par un arrêt n° 240.198 du 14 décembre 2017, ce permis est annulé par un arrêt n° 246.562 du 7 janvier 2020.

III.2. Faits relatifs à l'adoption de l'acte attaqué

6. Le 1^{er} mars 2021, J.C. et son épouse introduisent une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « construction d'un centre de reproduction pour chevaux » sur le même bien.

Ce bien est situé en zone agricole et en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Namur adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986, qui n'a pas cessé de produire ses effets. L'ensemble des infrastructures faisant l'objet de la demande de permis est inscrit en zone agricole.

Ce bien est également situé en « unité d'exploitation des ressources physiques à vocation agricole » et en « unité d'habitat à caractère rural à vocation rurale prioritaire » au schéma de développement communal (SDC) de Gembloux ainsi

qu'en « espace bâti rural ouvert » et en « espace ouvert » au guide communal d'urbanisme (GCU) de Gembloux.

Dans le formulaire de demande de permis (annexe 4), son objet est décrit comme suit :

- « Construction d'un centre de reproduction pour chevaux
Gabarit suivant plans d'architecture
Matériaux mis en œuvre
- Centre d'élevage : poteaux métalliques, ossature bois, *Sidding* ton crème, toiture Eternit ton anthracite, corniches et tuyaux de descente PVC gris (matériaux identiques à la première partie déjà construite) (écurie des étalons et poulains).
 - Hall de travail et stabulation libre : poteaux métalliques, toiture Eternit ton anthracite, corniches et tuyaux de descente PVC gris.
 - Pavillon d'accueil : parement en briques tc à peindre ton crème, *sidding* ton crème, châssis pvc ton blanc, corniches et tuyaux de descente en zinc, toiture ardoises ton gris anthracite, garde-corps en bois peint en blanc ».

7. Le 17 mars 2021, le collège communal de Gembloux accuse réception de la demande de permis et déclare le dossier complet.

8. Du 5 au 19 avril 2021, une première annonce de projet est organisée. Celle-ci n'ayant pas été affichée, elle est recommencée. Du 3 au 17 mai 2021, une nouvelle annonce de projet est organisée, laquelle donne lieu à 3 réclamations, dont l'une émane de la partie requérante.

9. Plusieurs instances sont consultées et remettent les avis suivants :

- avis favorable du service communal de l'énergie de la du 22 mars 2021 ;
- avis favorable du service communal des travaux du 30 mars 2021 ;
- avis partiellement favorable de la direction du développement rural (DDR) du SPW du 12 avril 2021, dont avis défavorable pour le pavillon d'accueil ;
- avis favorable conditionnel de la zone de secours NAGE du 13 avril 2021 ;
- avis favorable conditionnel de la CCATM du 21 avril 2021.

L'avis de la cellule Giser du SPW est réputé favorable par défaut.

10. Le 22 juin 2021, une proposition motivée de dérogation est adressée par le collège communal au fonctionnaire délégué. La décision de celui-ci est réputée favorable par défaut.

11. Le 9 juillet 2021, le collège communal de Gembloux proroge son délai de décision de trente jours.

12. Le 5 août 2021, il octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Un premier moyen est pris de la violation des articles 35, 111 à 114 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de minutie, de bonne administration, de légitime confiance et de motivation matérielle, ainsi que de la contradiction des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Après avoir exposé que le projet litigieux s'implante entièrement au sein d'une zone agricole au plan de secteur de Namur, elle fait valoir qu'il ressort du dossier de demande de permis et des plans qu'il déroge à la destination de cette zone, en ce qu'il prévoit l'implantation d'une maison d'accueil destinée aux propriétaires des chevaux séjournant sur place et aux étudiants vétérinaires en provenance de l'étranger.

Elle expose que ce projet est semblable à celui autorisé par la décision du collège communal de Gembloux du 1^{er} juin 2017 annulée par l'arrêt n° 246.562 du 7 janvier 2020. Elle note que, dans le cadre de l'instruction de cette première demande de permis déposée en 2013, tant la CCATM que la DGO3 et le fonctionnaire délégué ont considéré que le pavillon d'accueil n'avait pas sa place en zone agricole.

Elle considère que le fait de destiner ce bâtiment à des élèves vétérinaires ne le rend pas conforme au plan de secteur et fait valoir que la directrice du programme de reproduction auprès de l'école vétérinaire de Lyon a indiqué ne pas avoir connaissance d'une collaboration avec la partie intervenante.

À son estime, la maison d'accueil n'est pas assimilable à une construction ou une installation indispensable à l'exploitation agricole et encore moins au logement d'exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Elle se réfère, à cet égard, à l'avis de la DDR qui pointe cela.

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante en ce qu'elle ne permet pas de comprendre pour quelle raison, en 2021, la partie adverse considère que le pavillon précité est conforme au plan de secteur alors qu'en 2017, sur base des mêmes explications de la partie intervenante, elle avait décidé l'inverse. Elle ajoute qu'il existe un hôtel dans le village de Beuzet, susceptible d'héberger les élèves et propriétaires de chevaux en visite.

Elle est d'avis que la partie intervenante se contredit en décrivant son élevage tantôt comme un centre privé, tantôt comme un centre international. Elle soutient que rien ne justifie que la partie adverse ait donné tant de crédit à de telles affirmations, non étayées, alors que la DDR, dans son avis, et la requérante, dans sa réclamation, ont apporté des éléments concrets démontrant l'incompatibilité du pavillon avec le zonage, ce que la partie adverse avait admis pour la précédente demande de permis.

Elle en déduit qu'il ne s'agit pas du logement de l'éleveur, ni d'une installation indispensable à l'exploitation agricole ou d'une installation de tourisme à la ferme et conclut que la motivation du permis ne permet pas de comprendre les motifs pour lesquels il a été considéré que la demande de permis était conforme au plan de secteur.

Elle soutient que, le projet litigieux étant dérogatoire au plan de secteur, il ne pouvait être autorisé que par le fonctionnaire délégué en application d'un des régimes dérogatoires prévus aux articles D.IV.6 et suivants du Code du développement territorial (CoDT) et de l'article D.IV.17 de ce code.

Elle ajoute que la condition imposée par l'acte attaqué pour éviter que le pavillon ne devienne un logement ne permet pas non plus de comprendre le raisonnement du collège dès lors qu'elle ne garantit pas le respect du plan de secteur.

Enfin, elle s'étonne de ce que la partie adverse n'envisage le projet litigieux que comme élevage alors qu'à son estime, il ressort des éléments du dossier qu'il s'agit en réalité d'une clinique vétérinaire ou, à tout le moins, que le doute est permis à cet égard.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que l'activité exercée par la partie intervenante est bien une activité d'élevage, notion qui doit s'apprécier, selon elle, dans son sens usuel d'activité de production et d'entretien d'animaux, et qu'elle n'a aucune raison de remettre en cause la véracité des déclarations des demandeurs de permis quant à

l'effectivité de cette activité. Elle ajoute que le fait que la partie intervenante soit vétérinaire de profession ne change rien à ce constat.

Concernant l'arrêt n° 246.562 précité, elle relève qu'à l'occasion de la précédente demande de permis, il a été reproché à la partie adverse de ne pas avoir vérifié le caractère indispensable du pavillon d'accueil à l'activité d'élevage et qu'en l'espèce, l'acte attaqué reprend une motivation à cet égard. Elle ajoute qu'il ressort de cette motivation que, sur la base du dossier administratif, la partie adverse a vérifié que la demande de permis d'urbanisme concernait bien une activité d'élevage et que le pavillon d'accueil projeté était lié et indispensable à la poursuite de cette activité.

Elle soutient que la partie requérante « fustige » les explications fournies par la partie adverse dans l'acte attaqué mais ne démontre aucune erreur manifeste d'appréciation. En l'occurrence, elle relève que le simple fait que la directrice de la clinique lyonnaise dédiée aux équidés ne connaisse pas la partie intervenante ne signifie pas que celle-ci n'envisage pas d'accueillir des étudiants en formation professionnelle qui proviennent de l'étranger. Elle ajoute qu'outre l'accueil d'étudiants, le pavillon a également pour but d'héberger temporairement les candidats acquéreurs, les propriétaires et éleveurs de chevaux, dont un certain nombre viennent de l'étranger, ce qui permet de démontrer le caractère essentiel du pavillon d'accueil. Elle fait valoir que l'existence d'un hôtel dans les environs n'est pas de nature à rendre le pavillon projeté non indispensable puisqu'il constitue un espace d'hébergement, de rencontre et d'échange sur le site de reproduction.

Elle soutient que la condition assortissant l'acte attaqué quant à l'absence de logement de longue durée, domiciliation et numéro de police, a été imposée pour rappeler la finalité du pavillon, à savoir une construction en lien avec l'activité d'élevage. Elle ajoute qu'à elle seule, cette condition n'est pas de nature à empêcher une occupation irrégulière des lieux mais qu'à l'instar de toute autorité, la partie adverse n'a pas de prise sur l'exécution du permis et qu'en tout état de cause, si celui-ci devait ne pas être respecté, il s'agirait d'une infraction urbanistique, susceptible d'être sanctionnée.

Enfin, elle considère qu'à la lecture des plans joints à la demande de permis d'urbanisme, il n'est pas permis de mettre en doute une activité d'élevage présente sur le site et qu'en égard à l'activité productive projetée, il est compréhensible que le projet propose un espace d'insémination, un laboratoire, une salle dédiée aux accouchements dystociques. Elle relève, à cet égard, que la condition suivant laquelle les infrastructures autorisées ne peuvent pas être utilisées dans le but d'organiser des activités non liées à l'élevage ou à la reproduction, notamment une clinique vétérinaire, démontre la volonté communale de voir les constructions

autorisées rester en lien avec l'activité d'élevage. Cette condition ne démontre pas, selon elle, un quelconque doute quant à l'effectivité de l'activité d'élevage, cette vérification ressortant de la motivation de l'acte attaqué.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique qu'en dépit des lettres de réclamation détaillées remettant en question la réalité de l'activité d'élevage, la partie intervenante n'a jamais apporté la preuve de la naissance de poulains au sein de son exploitation, alors qu'ils devraient être enregistrés dès leur naissance.

Elle estime que la maison d'accueil n'est pas indispensable à la poursuite de l'élevage prétendument international puisque, depuis 2002, la partie intervenante s'en est passée sans souci.

Elle ajoute que la partie intervenante a menti et se contredit dans ses explications sur l'effectivité de l'activité d'élevage et que la notice d'évaluation des incidences jointe à la demande de permis est identique à celle déposée lors de la précédente demande, en manière telle qu'elle ne comprend pas pour quelle raison la partie adverse a changé d'avis et considéré que cette demande était désormais conforme au plan de secteur.

D. Le mémoire en intervention

La partie intervenante observe que les acquéreurs, candidats acquéreurs ou éleveurs de poulains de renommée internationale, qui viennent généralement de l'étranger, restent toujours à proximité immédiate du lieu d'élevage et qu'une telle pratique est celle de tous les centres de renommée, où l'élevage ne se limite plus à la naissance de poulains mais constitue un ensemble, de telle manière qu'il est devenu habituel que les propriétaires demandent à accompagner leurs chevaux pendant cette période. Elle relève que la partie adverse s'est ralliée à cet argumentaire, en excluant formellement le logement de longue durée et les domiciliations au pavillon, ce qui démontre qu'elle a bien compris la spécificité du logement, en lien avec l'agriculture.

Elle est d'avis que, contrairement à ce qu'indique la partie requérante, l'arrêt n° 246.562 du Conseil d'Etat ne détermine pas si le pavillon d'accueil est conforme ou dérogoire au plan de secteur mais juge que la partie adverse ne pouvait délivrer le permis sans vérifier si la construction du pavillon d'accueil était indispensable à l'activité d'élevage autorisée et exercée en zone agricole. Elle en infère qu'il n'y avait aucune obligation de distinguer le projet de 2021 de celui autorisé en 2017 sur ce point.

Elle expose être médecin vétérinaire agréé et maître de conférences à la faculté de médecine vétérinaire. Elle précise qu'à ce titre, elle reçoit des étudiants de dernière année qui souhaitent perfectionner leur formation, notamment des étudiants de la filière agricole d'élevage de Lyon. Elle ajoute que le fait d'avoir indiqué l'école vétérinaire de Lyon en lieu et place de la filière agricole d'élevage de Lyon est sans incidence. Elle conteste avoir menti sur les personnes qui vont occuper le pavillon.

Elle ajoute qu'elle a toujours indiqué qu'aucun logement de longue durée, aucune domiciliation, aucun numéro de police ne sera sollicité, qu'il ne s'agit pas d'une construction pour le personnel du centre d'élevage, qu'aucune salle d'opération n'est prévue ni mentionnée sur les plans et qu'il n'est pas question d'une clinique vétérinaire.

IV.2. Examen

1. À titre liminaire, il convient de constater que la partie requérante invoque la violation de l'article 35 du CWATUP. Force est toutefois de constater qu'à la date de l'introduction de la présente demande de permis, les règles applicables à cette demande découlaient du CoDT et non du CWATUP.

Dans les développements de son moyen, elle vise d'ailleurs l'article D.II.36 du CoDT définissant la zone agricole, de telle manière qu'au terme d'une lecture bienveillante du moyen, il faut considérer que la mention de l'article 35 du CWATUP constitue une erreur de plume et que, partant, le moyen est pris de la violation de l'article D.II.36 du CoDT.

2. L'article D.II.36, § 1^{er}, du CoDT définit la zone agricole comme suit :

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

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

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

Il ressort de cette disposition que, même si cette zone n'est pas, en tant que telle, destinée à l'urbanisation, des constructions peuvent y être autorisées dans

certaines circonstances, à savoir, d'une part, les constructions effectivement affectées à une véritable exploitation et qui sont indispensables à celle-ci et, d'autre part, le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. La condition relative à la profession d'agriculteur vise uniquement le logement de l'exploitant et non les constructions indispensables à l'exploitation. Partant, les bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole peuvent être implantés dans une zone agricole quelle que soit la profession habituelle ou principale de l'exploitant.

L'autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme doit vérifier que la construction projetée est indispensable à l'exploitation agricole, c'est-à-dire qu'elle est nécessaire. Cette vérification s'impose parce que ces constructions ne sont admises qu'à titre d'exception à la règle selon laquelle la zone agricole est destinée aux activités agricoles et contribue au maintien et à la formation du paysage, ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique. Pour opérer cette vérification, l'autorité compétente dispose notamment de l'avis de la DDR, à même de vérifier *in concreto* le caractère nécessaire de la construction. Elle dispose aussi des plans ou de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui, à l'instar de l'avis précité, décrit l'activité qui sera effectivement exercée sur les parcelles concernées ainsi que l'objectif poursuivi. La nature et l'importance des activités auxquelles ces constructions sont destinées sont déterminantes.

3. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, 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 non seulement de 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 mais elle doit, en outre, permettre au Conseil d'État de contrôler l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs exprimés dans la décision.

Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cependant, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs et arguments développés, tant dans le recours que dans les avis émis, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande de permis, des observations précises sont formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, la décision ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Si ce contrôle est complet, son intensité varie en fonction, d'une part, de l'étendue du pouvoir discrétionnaire reconnu à l'autorité et, d'autre part, des circonstances politiques ou économiques propres au cas d'espèce, ainsi que du caractère plus ou moins technique de la matière.

En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des parties requérantes quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

4. Par un arrêt n° 246.562 du 7 janvier 2020, le Conseil d'État a été amené à statuer sur la légalité de la décision du collège communal de Gembloux du 1^{er} juin 2017 accordant à la partie intervenante un permis d'urbanisme ayant le même objet que celui de l'acte attaqué, à savoir la construction d'un centre équestre, de l'habitation des propriétaires et d'un pavillon d'accueil sur un bien situé rue de la Station, 75 à Beuzet.

Par cet arrêt, la décision précitée est annulée pour les motifs suivants :

- « 16. En l'espèce, l'acte attaqué a pour objet "la construction d'un centre équestre, de l'habitation des propriétaires et d'un pavillon d'accueil". Le premier moyen pose la question de la légalité du permis d'urbanisme octroyé par le collège communal, en ce qu'il autorise la construction du pavillon d'accueil en zone agricole, lequel, selon la requête, n'est toutefois pas indispensable à l'exploitation, de sorte que le projet litigieux est dérogatoire au plan de secteur et que la partie adverse ne pouvait délivrer le permis sollicité, en contradiction avec l'avis

défavorable du fonctionnaire délégué, seul compétent en vertu de l'article 114, alinéa 3, du CWATUP, qui a refusé la dérogation.

17. Dans les documents formant la demande de permis d'urbanisme, l'intervenant a demandé plusieurs dérogations, tant au plan de secteur en raison de la "construction en zone agricole" qu'au règlement communal d'urbanisme applicable à cet endroit. Il ne précise toutefois pas ce qu'il entend par la "construction en zone agricole" pour justifier sa demande de dérogation au plan de secteur. Tout au plus invoque-t-il le fait que l'ensemble du projet a déjà été autorisé par un permis actuellement périmé et que la réintroduction de la demande ne modifie pas les éléments autorisés, la seule modification significative étant l'implantation du pavillon d'accueil qui "se fait de façon plus intégrée avec le hall de stabulation qui lui est contigu".

Les permis d'urbanisme antérieurs, quant à eux, ne visent ni n'accordent de dérogations aux réglementations susvisées. Au contraire, le permis du 4 octobre 2000, remplacé par celui du 14 mars 2002, admet pleinement le caractère agricole de l'activité projetée, en ce compris pour le pavillon d'accueil.

18. L'arrêt n° 240.198 précité du 14 décembre 2017 rappelle toutefois qu'un arrêt précédant n° 98.262 du 13 août 2001 avait relevé ce qui suit :

"Le 12 avril 2000, l'administration régionale de l'agriculture s'était déjà opposée au projet en raison de ce que le pavillon d'accueil, où pourraient loger les propriétaires des chevaux hébergés, ne constituerait pas un bâtiment indispensable à l'exploitation et méconnaîtrait ainsi les prévisions de l'article 35 du CWATUP. En outre, l'implantation et la taille des bâtiments entraîneraient une perte trop importante de surface agricole utile et les dimensions de l'habitation de l'exploitant seraient excessives pour une seule famille. Il conviendrait, à tout le moins, que la construction du logement de l'exploitant soit conditionnée par l'achèvement des installations d'élevage".

En l'espèce, dans son avis du 13 janvier 2014, la même instance, devenue le département de la ruralité et des cours d'eau de la DGO3 admet ce qui suit :

"[l]e demandeur n'est pas agriculteur et la demande est liée à une activité équestre orientée vers le développement de l'élevage. Les bâtiments visés s'articulent tout autour d'une infrastructure déjà existante et sont indispensables à la poursuite et au développement de l'activité présente sur le site".

Mais elle ajoute aussitôt que "[q]uant au bâtiment appelé pavillon d'accueil (logement), celui-ci n'est pas justifié à ce stade de la demande en tenant compte que l'habitation du propriétaire est déjà implantée en zone agricole sur ce site".

C'est le fait d'implanter un nouveau "logement" en zone agricole, en sus de l'habitation de l'exploitant, sans qu'il apparaisse "indispensable à la poursuite et au développement de l'activité présente sur le site", comme la DGO3 l'a relevé pour les autres infrastructures, qui a manifestement conduit le département précité à émettre un avis défavorable.

19. De même, dans son deuxième avis du 29 juillet 2014, la C.C.A.T.M. opère, comme la DGO3, la distinction entre le pavillon d'accueil et les autres bâtiments construits ou à construire. Elle émet ainsi "un avis favorable sur les installations (bâtiments, piste, ...) directement liées à l'activité [mais] un avis défavorable sur le pavillon d'accueil en raison de sa localisation et de sa typologie totalement en rupture avec le contexte bâti". À nouveau, cela suppose qu'à l'estime de l'auteur de l'avis, si les premières installations mentionnées sont "directement liées à l'activité" agricole, il n'en va pas de même du pavillon d'accueil qui, du fait de cette absence de lien, reçoit un avis défavorable "en raison de sa localisation" en zone agricole.

20. Enfin, en son avis du 18 décembre 2014, le fonctionnaire délégué considère d'emblée que le projet déroge au plan de secteur et qu'il y a lieu d'appliquer l'article 111 du CWATUP "qui concerne les bâtiments existants dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur". Dans la suite de l'avis, après les avoir rappelées, il estime "justifiées" les dérogations demandées au règlement communal d'urbanisme. En revanche, s'agissant de la nature des activités en zone agricole, s'il met en doute l'avis de la DGO3 selon lequel "les installations existantes et projetées ne constituent [qu'un] centre d'élevage et pas un manège", le fonctionnaire délégué est plus catégorique en ce qui concerne le pavillon d'accueil, dès lors que sans plus mentionner l'avis de la DGO3, il considère sans autre précision que "l'implantation du pavillon d'accueil ne peut être acceptée". Cette "implantation" du pavillon que le fonctionnaire délégué ne peut accepter correspond au terme employé par la DGO3 en son avis du 13 janvier 2014 et coïncide avec le mot "localisation" utilisé dans l'avis précité de la C.C.A.T.M. du 29 juillet 2014.

Il résulte de ce qui précède que le fonctionnaire délégué a non seulement considéré comme dérogatoire au plan de secteur le pavillon d'accueil litigieux mais qu'en outre, en concluant son avis de manière "défavorable sur la demande de dérogation dans l'état actuel du dossier", il a formellement refusé, de manière certaine, la dérogation au plan de secteur sollicitée.

21. Conformément à l'article 114, alinéa 3, du CWATUP, il appartient au fonctionnaire délégué d'octroyer ou de refuser la dérogation au plan de secteur. L'autorité communale n'est pas compétente pour accorder une telle dérogation. Partant, en l'espèce, le collège communal ne pouvait plus autoriser la construction du bâtiment litigieux par dérogation au plan de secteur.

22. Cependant, il relevait de la compétence de l'autorité communale, compétente pour délivrer un permis d'urbanisme, de considérer le cas échéant que la construction du pavillon d'accueil est indispensable à l'activité d'élevage équestre autorisée et exercée en zone agricole, qu'elle est, partant, en conformité avec les prescriptions de l'article 35 du CWATUP et qu'elle ne nécessite dès lors pas de dérogation en application de l'article 114, alinéa 3, du même Code.

Ceci ne ressort toutefois ni de la motivation de l'acte attaqué, ni des pièces du dossier administratif.

23. D'une part, l'acte attaqué ne fait allusion à l'article 35 du CWATUP que comme un élément parmi d'autres justifiant, par deux fois, que la demande de permis soit soumise à de nouvelles mesures particulières de publicité, conformément à l'article 330, 2° et 11°, du CWATUP : "Destination non conforme à la zone agricole". À aucun moment, elle n'y mentionne quelque élément concret que ce soit, susceptible d'établir le caractère indispensable de la construction projetée pour l'activité agricole exercée.

D'autre part, dans son avis du 23 octobre 2014, la partie adverse a expressément qualifié de "pertinent" l'avis susmentionné de la C.C.A.T.M. du 29 juillet 2014, en ce qu'il critiquait la localisation du pavillon d'accueil. Elle a elle-même considéré qu'il convenait "de s'interroger sur la localisation du pavillon d'accueil ainsi que sur sa typologie" et "que l'implantation du pavillon d'accueil ne peut être acceptée en l'état ; qu'il conviendrait de le rapprocher de l'habitation des demandeurs afin de regrouper les différentes fonctions". De même, dans son avis du 30 décembre 2014, le collège communal a jugé "pertinent" l'avis du fonctionnaire délégué du 18 décembre 2014 et a, dès lors, invité le demandeur à "répondre aux remarques formulées" et, plus précisément, à "introduire des plans modifiés". À noter que suite à cette demande, l'intervenant a transmis, le 19 septembre 2016, plusieurs documents dont un plan d'implantation éventuelle du pavillon d'accueil, ce nouveau plan proposant précisément de déplacer le pavillon d'accueil de la zone agricole vers l'extrémité de la parcelle se situant en zone d'habitat à caractère rural.

Certes, dans son nouvel avis du 20 octobre 2016, le collège communal a rejeté la proposition précitée de déplacer le pavillon d'accueil, en revenant sur son avis antérieur et en estimant qu'il convenait de confirmer ce qui avait été décidé en 2002, soit d'autoriser l'implantation du pavillon d'accueil en zone agricole. Cependant, si les compléments de justifications de l'intervenant sur lesquels cet avis se fonde peuvent corroborer des avis déjà émis aux termes desquels l'activité de l'exploitation consiste bien en l'élevage de chevaux et non en un manège, ils ne donnent pas d'indication quant au lien nécessaire du pavillon d'accueil avec cette activité d'élevage, ni, partant, sur le fait qu'il serait indispensable à l'exploitation. Par ailleurs, la circonstance que sa construction a été autorisée en 2002 en zone agricole ne l'établit pas davantage, le permis d'urbanisme délivré à l'époque étant depuis lors périmé.

24. Il résulte de ce qui précède que la partie adverse n'a pas procédé à une vérification *in concreto* de la nécessité de la construction du pavillon litigieux en zone agricole, alors qu'une telle construction n'est admise qu'à titre d'exception par rapport la destination naturelle de la zone agricole, telle que définie par l'article 35 précité du CWATUP et que la motivation de l'acte attaqué est à tout le moins lacunaire quant à ce. Dès lors qu'en l'espèce, rien ne démontre qu'un bâtiment pour l'accueil des propriétaires des chevaux hébergés en zone agricole est indispensable à l'exploitation du centre équestre litigieux, la partie adverse n'établit pas non plus que le pavillon autorisé par l'acte attaqué serait conforme à la zone agricole dans laquelle elle a accepté son implantation.

En conséquence, dans la mesure où le fonctionnaire délégué a refusé d'octroyer la dérogation au plan de secteur dès lors requise par le projet, la partie adverse n'était pas compétente pour se prononcer quant à ce.

25. Le premier moyen est fondé, en tant qu'il est pris de la violation de l'article 114, alinéa 3, du CWATUP et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué ».

4. En l'espèce, le cadre 6 du formulaire de demande de permis (annexe 4) du projet litigieux mentionne notamment ce qui suit :

« Pavillon d'accueil :

- Le pavillon d'accueil quant à lui est indispensable à l'activité agricole projetée qui consiste en un centre d'élevage et de reproduction de niveau international. Le pavillon d'accueil est nécessaire pour accueillir et héberger temporairement les candidats acquéreurs ou les propriétaires et éleveurs de chevaux, ainsi que les étudiants en formations professionnelle (école nationale d'élevage de Lyon/France).

Ceux-ci venant parfois de l'étranger compte tenu de la renommée internationale que l'exploitant tend maintenir et à développer par l'émulation de l'échange de pratique d'élevage.

C'est d'ailleurs une pratique courante dans d'autre région même en Belgique.

Ce pavillon d'accueil est donc étroitement lié et indispensable à l'exploitation agricole.

-L'implantation du pavillon se fait de façon intégrée avec le hall de stabulation qui lui est contigu. Ce pavillon est proche de la zone de travail (hall de travail + stabulation).

Cela permet également de créer une zone de parking mieux articulée entre le pavillon et le hall de stabulation. Ce qui avait été validée lors du précédent permis. Les autres zones ne sont pas accessibles aux visiteurs logeant dans le pavillon d'accueil.

La dimension de la piste extérieure a été portée à 55 m au lieu de 50 m. Une aire de séparation de 6.00 m au lieu de 1.00 m est nécessaire entre la piste extérieure et le hall de stabulation. Ce qui permet aux deux entités de travailler en même temps sans se gêner. Cette différence translate l'ensemble et donc le pavillon d'accueil plus vers la droite par rapport au permis précédent. Cette translation n'est pas gênante pour le voisinage dans la mesure où :

- le projet reste circonscrit dans la zone qui lui est dévolue : la zone agricole.
- de toute façon, la fonction de pavillon d'accueil (= logement) est tout à fait compatible avec la zone contiguë d'habitation. Sachant de surcroît que la maison voisine la plus proche se trouve à plus de 70 mètres ».

Dans son avis du 15 avril 2021, la DDR indique ce qui suit :

- « Le demandeur est producteur et la demande est liée à une activité équestre orientée vers le développement à l'élevage, demande, en partie, conforme à la zone.

Les bâtiments visés (excepté le pavillon) s'articulent tout autour d'une infrastructure déjà existante et sont indispensables à la poursuite et au développement de l'activité présente sur le site. Avis favorable.

Quant au bâtiment appelé pavillon d'accueil (et logement pour les personnes de passage), celui-ci n'est pas justifié en tenant compte que l'habitation du propriétaire est déjà implantée en zone agricole sur ce site. Le logement de l'exploitant ou des exploitants est autorisé en zone agricole, mais pas le logement de grooms, de personnel, ou de personnes de passage. Avis défavorable pour le pavillon ».

Sur le point de la conformité du projet à l'affectation au plan de secteur, l'acte attaqué est motivé comme suit :

- « Considérant que l'ensemble des infrastructures faisant l'objet de la présente demande de permis d'urbanisme est inscrit en zone agricole ;

Considérant que les actes et travaux autorisés en zone agricole sont reprises aux articles D.II.36 et R.II.36 du Code du Développement Territorial ; que l'article D.II.36, § 1^{er} dispose notamment ce qui suit : [...]

Considérant qu'il ressort de la lecture de ces articles que le projet portant sur la construction et l'exploitation d'un centre de reproduction pour chevaux est conforme à la zone agricole dans laquelle il prend place ;

Considérant de fait que comme précisé par les demandeurs au cadre 6 de l'annexe 4 que la demande porte sur la construction d'un élevage qui vise à fournir des chevaux de ± 3 ans d'âge et que ceux-ci doivent être débouffés avant leur "exploitation" ; que les constructions et aménagements prévus dans la présente demande sont nécessaires au développement de l'activité ;

Considérant que cette conformité à la zone agricole est confirmée par le Service Public de Wallonie – Direction du développement rural qui relève dans son avis que le demandeur est producteur et que la demande est liée à une activité équestre orientée vers le développement de l'élevage ; que la demande de permis est en partie conforme à la zone agricole ;

Considérant de même que le Service Public de Wallonie - Direction du développement rural précise dans son avis que les bâtiments visés (à l'exception du pavillon) s'articulent tout autour d'une infrastructure déjà existante et sont indispensables à la poursuite et au développement de l'activité présente sur le site;

Considérant par contre que cette instance émet un avis défavorable à la construction du pavillon d'accueil ; qu'elle estime que celui-ci n'est pas justifié vu que l'habitation du propriétaire est déjà implantée en zone agricole sur ce site et que seul le logement de l'exploitant ou des exploitants est autorisé en zone agricole, mais pas le logement de grooms, de personnel, ou de personnes de passage ;

Considérant que la définition donnée par le SPW - Direction du développement rural en ce qui concerne le pavillon d'accueil est différente de celle donnée par les demandeurs ; que ces derniers précisent que : "le pavillon d'accueil est nécessaire pour accueillir et héberger temporairement les candidats acquéreurs ou les propriétaires et éleveurs de chevaux, ainsi que les étudiants en formations professionnelle (école nationale d'élevage de Lyon/France)" ;

Considérant que les demandeurs expliquent également que ce pavillon d'accueil est étroitement lié à l'exploitation agricole et qu'il est dès lors indispensable ;

Considérant qu'il convient de se rallier à l'argumentaire développé par les demandeurs ; que le pavillon d'accueil apparaît comme nécessaire pour accueillir et, le cas échéant, héberger temporairement les candidats acquéreurs ou les propriétaires et éleveurs de chevaux ; ceux-ci venant parfois de l'étranger ;

Considérant que ce pavillon fait partie intégrante du centre de reproduction ; qu'il est donc étroitement lié et indispensable à l'exploitation projetée ;

Considérant par contre que les demandeurs prennent acte que le pavillon d'accueil ne pourra nullement accueillir du logement longue durée et qu'aucune domiciliation ni numéro de police ne sera attribué à cette construction ;

Considérant que pour ces motifs, la Ville estime que l'ensemble des constructions et des aménagements faisant l'objet de la présente demande de permis d'urbanisme est en conformité avec la zone agricole au plan de secteur ;

[...]

Considérant le Service Public de Wallonie - Direction du développement rural a formulé un avis favorable en ce qui concerne l'ensemble des infrastructures relatives à l'activité d'élevage et un avis défavorable pour le pavillon d'accueil ; que pour les motifs repris ci-avant dans la présente décision, le Collège communal ne se rallie pas pleinement à cette analyse notamment en ce qui concerne le pavillon d'accueil ».

Parmi les conditions assortissant l'acte attaqué, deux conditions sont libellées comme suit :

- « - le pavillon d'accueil ne pourra accueillir de logements "longues durées" ; de même aucun numéro de police ne lui sera attribué et aucune domiciliation n'y sera acceptée ;
- les infrastructures ne pourront être utilisées dans le but d'organiser des activités non liées à l'élevage ou à la reproduction tels que des concours, des jumpings ou autres ; de même, les demandeurs ne peuvent utiliser et/ou transformer les installations dans le but de développer une activité de manège ou une clinique ».

5. Il ressort des motifs de l'acte attaqué précités et des éléments du dossier de demande, dont l'annexe 4, que la partie intervenante se limite à affirmer, de manière péremptoire, que ce pavillon est « nécessaire » pour accueillir et héberger temporairement les candidats acquéreurs ou les propriétaires et éleveurs de chevaux,

ainsi que les étudiants en formations professionnelle, sans toutefois concrètement expliquer pour quelle raison ceux-ci doivent être hébergés sur place.

Dans son mémoire, elle insiste sur cette nécessité d'hébergement à proximité immédiate du lieu d'élevage, et prend l'exemple d'autres centres d'élevage, en indiquant que l'élevage ne se limite plus à la seule naissance des poulains mais implique un ensemble d'autres étapes telles que l'insémination des juments, les prélèvements d'étalons, les transferts d'embryons et la gestion des juments porteuses. Ce faisant, elle démontre qu'un hébergement à proximité est souhaitable afin de permettre aux propriétaires et candidats acquéreurs d'assister aisément à ces différentes étapes mais elle reste en défaut de démontrer qu'un hébergement sur place est une nécessité, au point de considérer que le pavillon est indispensable à l'activité agricole. De la même manière, l'accueil d'étudiants en provenance de l'étranger n'implique pas nécessairement leur hébergement sur place.

6. La motivation de l'acte attaqué se limite, sur ce point, à reproduire les explications fournies par la partie intervenante et indique que la partie adverse s'y rallie, tout en précisant que ce pavillon ne peut concerner que de l'hébergement temporaire. À la lecture de cette motivation, il n'est pas possible de s'assurer que la partie adverse a concrètement vérifié qu'une telle infrastructure était indispensable à l'activité d'élevage et de reproduction projetée, fût-elle de niveau international, alors qu'une telle construction n'est admise qu'à titre d'exception par rapport à la destination naturelle de la zone agricole et requiert une motivation spécifique circonstanciée quant à ce. La motivation de l'acte attaqué est lacunaire sur ce point.

7. Quant à la première condition précitée subordonnant l'octroi du permis, elle permet d'éviter l'hébergement de longue durée. En revanche, elle n'atteste pas d'une vérification concrète de ce que le pavillon est indispensable à l'activité projetée et, si tel n'est pas le cas, de ce qu'une dérogation au plan de secteur peut se justifier.

Il résulte de ce qui précède que le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article D.II.36 du CoDT et des articles 2 et 3 de loi du 29 juillet 1991 précitée.

V. Indemnité de procédure

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

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 5 août 2021 par laquelle le collège communal de Gembloux octroie à J.C. et à son épouse un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un centre équestre, d'une habitation et d'un pavillon d'accueil sur un bien sis rue de la Station 75 à Gembloux.

Article 2.

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

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 juin 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Laure Demez