

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.221 du 19 avril 2013

A. 204.596/XIII-6208

En cause : 1. **NOLS** Louis,
 2. **LENAERTZ** Patricia,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Me Olivier PIRARD, avocat,
 rue Tisman 13
 4880 Aubel,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Martin ORBAN, avocat,
 Kaperberg 50
 4700 Eupen.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 avril 2012 par Louis NOLS et Patricia LENAERTZ qui demandent l'annulation de "l'arrêté ministériel du 05.03.2012 pris par Monsieur le Ministre Philippe HENRY, Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, de refus d'un permis d'urbanisme relatif à un bien sis rue Plein-Vent 1 à Baelen, cadastré section C, n° 52P et H et ayant pour objet le changement d'affectation d'un double garage existant en boxes à chevaux";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 février 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 mars 2013 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. PILCER, loco Me O. PIRARD, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me H. VICENTE, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 11 août 2011, la commune de Baelen délivre un récépissé d'une demande de permis d'urbanisme introduite par Louis NOLS et qui a pour objet le changement d'affectation d'un double garage en boxes à chevaux. Le bien est situé rue Plein-Vent 1 à Baelen et cadastré section C, n^{os} 52p, 52h.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Verviers-Eupen du 23 janvier 1979.

2. Le 7 septembre 2011, la commune de Baelen délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

3. Une enquête publique est organisée du 13 au 28 septembre 2011 et suscite deux réclamations.

4. Dans son avis favorable du 20 septembre 2011, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) relève, que suite à une visite des lieux, elle a constaté que les travaux étaient déjà réalisés et que la demande doit donc faire l'objet d'une régularisation.

5. Le 14 octobre 2011, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision de refus est notifiée à Louis NOLS le 20 octobre 2011.

6. Le 17 novembre 2011, Louis NOLS et Patricia LENAERTZ introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 18 novembre. Il se lit notamment comme suit :

" [...];

- Lors de l'enquête de voisinage, sur 21 personnes consultées, seules 2 ont rendu un avis négatif (voir copie du contenu des courriers ci-joints). Ceux-ci se plaignent des risques liés aux odeurs, à la présence de rongeurs, de mouches...

De plus, comme l'écrit Madame NOLS dans son courrier adressé à M. le Ministre LUTGEN en date du 28 octobre 2011, les chevaux sont déjà présents sur la parcelle de M. et M^{me} NOLS depuis cinq ans sans que cela n'ait jamais posé de problème ou réclamation par rapport au voisinage (y compris envers les 2 voisins récalcitrants) ni auprès de M. et M^{me} NOLS, ni auprès de la commune. Le reportage photo joint en annexe atteste de la présence des chevaux sur ce terrain bien avant la construction du garage.

M. et M^{me} NOLS qui sont de fervents adeptes de l'équitation ont déjà engagé tous les moyens et les frais nécessaires au bien-être des chevaux ainsi que pour éviter toute nuisance envers les voisins.

Il me semble important de rappeler que les chevaux ne sont présents dans leurs boxes que durant la période hivernale (au moment où il n'y a pas de mouches et les risques d'odeurs sont les plus faibles). Les autres mois, les animaux paissent dans un champ plus éloigné de leurs boxes.

- Dans la notice d'incidence sur l'environnement ainsi que dans le courrier de M. et M^{me} NOLS, il est clairement expliqué que tous les moyens techniques nécessaires sont déjà (et seront encore) mis en œuvre pour éviter toutes les nuisances et apporter le bien-être nécessaire aux chevaux. [...]
- Nous réfutons l'argument de la commune selon lequel l'affectation des boxes à chevaux pourrait engendrer des problèmes de voisinage. Cela n'est pas le cas depuis 5 ans et rien ne changerait avec les boxes. Le garage dispose d'une porte de sortie de véhicules à rue qui permettrait le transfert des chevaux vers un véhicule sans dérangement pour le voisinage.
- Nous comprenons d'autant moins la décision de refus de la commune que la CCATM a émis un avis favorable en date du 20 septembre 2011.

[...]".

7. Le 2 janvier 2012, les conseils de la commune de Baelen adressent au Gouvernement wallon un courrier dans lequel ils lui proposent de refuser le permis sollicité.

8. Le 19 janvier 2012, la commission d'avis sur les recours émet l'avis suivant sur la demande :

" [...]

Compte tenu de ce que la DGO4 indique, dans le document précité, que le projet s'implante en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur; que ce projet n'est pas conforme à l'article 27 du CWATUPE définissant la destination de la zone d'habitat à caractère rural;

Compte tenu de ce que la DGO4 mentionne, dans ce même document, que «(u)n premier permis a été accordé en 2009 pour la construction d'un garage» et que

«(d)es transformations intérieures auraient déjà commencé pour l'aménagement du volume en boxes à chevaux (à confirmer par le demandeur)» (sic);

Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition que les demandeurs possèdent trois chevaux; qu'il existe des anciens boxes à chevaux en bois situés en partie sur le terrain du fils des demandeurs; que celui-ci souhaiterait récupérer son terrain; que les boxes existants seront démolis; que les demandeurs souhaiteraient dès lors utiliser leur bâtiment dont la destination initiale était un double garage en vue d'y installer des nouveaux boxes à chevaux;

Compte tenu de ce qu'il ressort également de l'audition qu'aucune modification extérieure n'est apportée à ce bâtiment et que seule son utilisation est modifiée; qu'à cet égard, la Commission se questionne sur la nécessité d'introduire une demande de permis d'urbanisme dans le cadre de cette modification; qu'en effet, l'article 84, § 1^{er}, 7° du CWATUPE mentionne qu'est soumise à permis d'urbanisme la modification de la destination de tout ou partie d'un bien «pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement»; que dans le cas de la présente, cette modification n'est pas reprise dans cette liste;

Compte tenu de ce que, en outre, la Commission estime que cette affectation est conforme à la zone d'habitat à caractère rural dans laquelle elle se situe vu que l'article 27 du CWATUPE relatif à cette zone souligne que «(l)a zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles»;

Compte tenu de ce qu'en termes urbanistique et paysager, la Commission estime que ce projet n'aura aucune incidence sur le paysage ou sur le contexte environnant dès lors que ce projet ne touche pas à l'aspect extérieur du bâtiment; qu'elle se questionne toutefois sur l'impact environnemental de ce changement d'affectation (traitement des eaux usées,...); qu'elle attire également l'attention sur la législation en matière d'environnement et, notamment, sur les conditions intégrales relatives à la détention d'équidés;

Au vu de ces éléments, dans le cas où une demande de permis d'urbanisme est nécessaire pour ce type de changement d'affectation et pour autant que la législation soit respectée en matière d'environnement, la Commission émet un avis favorable".

9. Le 2 février 2012, Louis NOLS et Patricia LENAERTZ adressent une lettre de rappel au Gouvernement wallon, réceptionnée le 3 février.

10. Le 5 mars 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis sollicité et notifie cette décision à Louis NOLS et Patricia LENAERTZ. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé notamment comme suit :

" [...]

Considérant que la demande a été soumise à des mesures particulières de publicité, du 13 au 28 septembre 2011; que deux réclamations ont été introduites; que celles-ci émanent de propriétaires voisins lesquels mettent en évidence les nuisances olfactives, sonores ainsi que l'apparition de rongeurs, mouches et autres, nécessairement engendrées par le changement d'affectation du bâtiment existant; que la non intégration de la nouvelle affectation au sein des bâtiments situés dans la rue est également soulignée;

Considérant que la C.C.A.T.M. a été consultée : que son avis, rendu en séance du 20 septembre 2011, est favorable;

Considérant que le Collège communal a refusé la demande d'initiative; que le refus pris en date du 14 octobre 2011 est motivé et libellé comme suit :

« (...) Considérant qu'un permis d'urbanisme a été délivré en 2009 pour la construction d'un garage; que cette nouvelle demande survient deux ans après la première;

Considérant qu'un box à chevaux n'a pas sa place à front de bâtisse dans une zone résidentielle;

Considérant que cette affectation pourrait engendrer des problèmes de voisinage;

Considérant que les travaux de transformations intérieures ont déjà commencé; que le bâtiment devra être remis en état et garder sa fonction de garage»;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier qu'un permis d'urbanisme a été délivré le 15 mai 2009 par le Collège Communal de Baelen pour la construction d'un double garage;

Considérant qu'au vu du reportage photographique versé au dossier, le bâtiment n'est pas terminé; qu'il ne peut dès lors pas encore s'agir d'un changement d'affectation au sens de l'article 84, § 1^{er}, 7^o du code;

Considérant que l'Arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention d'équidés (M.B. du 31 janvier 2007) précise en son article 3 que «tout nouveau bâtiment ou toute nouvelle infrastructure d'hébergement d'animaux ne peut être implantée à moins de :

[...]

2^o 20 mètres d'une habitation de tiers lorsque le nombre d'équidés hébergés dans ce bâtiment ou dans cette infrastructure est inférieur ou égal à 50»;

Considérant que la demande est sans incidences sur le plan urbanistique; qu'aucune modification extérieure n'est apportée au bâtiment; que cependant ce bâtiment est trop proche des deux habitations voisines situées de part et d'autre pour accueillir des boxes pour chevaux;

Considérant, dès lors qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme";

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de l'insuffisance des motifs et de l'appréciation manifestement déraisonnable des circonstances de fait; qu'ils estiment qu'en considérant, dans un premier temps, "(...) qu'au vu du reportage photographique versé au dossier, le bâtiment n'est pas terminé; qu'il ne peut dès lors pas encore s'agir d'un changement d'affectation au sens de l'article 84, § 1^{er}, 7^o du code" et, dans un second temps, "(...) que la demande est sans incidences sur le plan urbanistique; qu'aucune modification extérieure n'est apportée au bâtiment...", l'acte attaqué est entaché de contradiction; qu'en effet, selon eux, ou bien le bâtiment est terminé et il n'y a dès lors pas d'incidence sur le plan urbanistique (aucune modification extérieure n'étant apportée

au bâtiment), ou bien le bâtiment n'est pas terminé; qu'à leur estime, l'acte attaqué contient une erreur "dans la relation des faits relatifs au bâtiment"; qu'ils soulignent que la partie adverse refuse de considérer qu'il s'agit d'un changement d'affectation au sens de l'article 84, § 1^{er}, 7^o, du code car le bâtiment ne serait pas terminé et considère dès lors qu'un permis était indispensable nonobstant l'avis en sens contraire de la commission d'avis sur les recours; qu'ils relèvent que l'acte attaqué se réfère en outre à l'avis favorable de la C.C.A.T.M. du 20 septembre 2011 sans expliquer la raison pour laquelle il s'en écarte et que l'acte attaqué ne répond pas à l'argumentation des requérants selon laquelle les chevaux sont déjà présents sur la parcelle depuis cinq ans sans que cela n'ait jamais posé de problèmes ou suscité réclamations du voisinage et qu'ils ne sont présents dans les boxes que durant la période hivernale au moment où il n'y a pas de mouches et où les risques d'odeur sont les plus faibles;

Considérant que la partie adverse répond qu'il n'y a aucune contradiction, ni erreur de fait dans l'acte administratif, que les requérants ont commencé des travaux de transformation intérieurs sans disposer du permis pour ce faire, que dès lors que ces travaux ne sont pas encore terminés, le bâtiment n'est pas terminé; que par ailleurs, estime-t-elle, elle ne doit pas répondre de façon systématique à toutes les objections et argumentations émises au cours de l'instruction d'un dossier et qu'il suffit que la motivation de l'acte permette aux requérants de comprendre pourquoi leurs observations n'ont pas été retenues; qu'en l'espèce, elle partage l'appréciation portée par l'autorité de première instance et dont elle reproduit la motivation dans l'acte attaqué; qu'elle mentionne que la motivation de l'acte attaqué expose en outre les raisons pour lesquelles le Ministre a décidé de refuser le permis en dépit de l'avis favorable de la commission d'avis sur les recours; qu'elle en déduit que c'est à juste titre que l'autorité administrative a décidé qu'il ne peut s'agir d'un changement d'affectation au sens de l'article 84, § 1, 7^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE); qu'en effet, il ne peut y avoir de changement de destination au sens de l'article 271 du code puisque d'une part, le bâtiment n'est pas terminé et d'autre part, il n'a jamais reçu son affectation première, à savoir un bâtiment à usage de garage; qu'elle ajoute que tant que le bâtiment n'est pas terminé, il ne peut pas encore s'agir d'un changement d'affectation et que les conditions de cet article ne sont pas remplies;

Considérant que les requérants estiment que l'interprétation de l'acte attaqué faite a posteriori par la partie adverse ne saurait être admise, qu'en outre, la partie adverse n'explique nullement en quoi le bâtiment ne serait pas terminé, qu'en réalité, le bâtiment (double garage) est bel et bien terminé, comme cela ressort de la décision du 14 octobre 2011 du collège communal de Baelen de refus du permis

d'urbanisme, du recours administratif introduit par les requérants auprès du Gouvernement wallon et de l'avis de la commission des recours du 4 janvier 2012; qu'elle souligne qu'il est donc inexact de soutenir que le bâtiment (double garage) ne serait pas terminé et que "tant que le bâtiment n'est pas terminé il ne peut pas encore s'agir d'un changement d'affectation";

Considérant que l'arrêté ministériel attaqué repose sur deux motifs; qu'en premier lieu, il ne s'agit pas déjà d'un changement d'affectation du bâtiment de garage en boxes à chevaux au sens de l'article 84, § 1^{er}, 7^o, du CWATUPE, le bâtiment autorisé comme garage n'étant pas terminé; qu'en second lieu, eu égard à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention d'équidés, qui prescrit le respect d'une distance d'au moins 20 mètres entre le "nouveau bâtiment ou [la] nouvelle infrastructure d'hébergement d'animaux" et l'habitation d'un tiers, le bien en cause est trop proche des deux habitations voisines pour accueillir des boxes pour chevaux;

Considérant, quant au premier motif, que l'article 84, § 1^{er}, 7^o, du CWATUPE est rédigé comme suit :

" Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement :

[...]

7^o modifier la destination de tout ou partie d'un bien pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement en tenant compte des critères suivants :

- a. l'impact sur l'espace environnant;
- b. la fonction principale du bâtiment";

Considérant que l'article 271 du même code est libellé comme suit :

" La modification d'utilisation de bâtiments, au sens de l'article 41, § 1^{er}, 9^o, est celle qui en affecte la fonction principale telle qu'elle résulte de leur conception et de leur aménagement et qui consiste selon le cas en la mise en oeuvre :

[...]

- d'un équipement à usage culturel ou récréatif, dans la mesure où le bâtiment ne se situe ni dans une zone de services ni dans une zone d'équipement communautaire et d'utilité publique;

[...]

Dans le cas où les actes et travaux relatifs à la modification d'utilisation d'un bâtiment tombent, en tout ou en partie, sous l'application de l'article 41, § 1^{er}, 1^o, la modification d'utilisation ainsi que ces actes et travaux feront l'objet d'une seule et même demande de permis";

Considérant que le changement d'affectation en cause est visé à l'article 271, alinéa 1^{er}, troisième tiret; qu'en effet, la détention de chevaux est destinée à une activité récréative et la modification en projet consiste dès lors en la mise en oeuvre d'un équipement à usage récréatif; qu'un permis d'urbanisme est donc requis en application de l'article 84, § 1^{er}, 7^o, du CWATUP au titre de changement de destination; qu'il importe peu que le bâtiment faisant l'objet d'un changement de destination soit ou non déjà totalement terminé;

Considérant que si l'arrêté attaqué contient une erreur quant au motif pour lequel un permis d'urbanisme est requis, il n'en considère pas moins qu'un permis d'urbanisme doit être obtenu pour réaliser le projet des requérants;

Considérant que si l'arrêté du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention d'équidés concerne la déclaration visée à l'article 11 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'établissement en cause étant en classe 3 (article 01.32. de l'annexe 1 à l'arrêté du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées précité), le Ministre pouvait valablement estimer que, étant dans une zone d'habitat à caractère rural, comme il le relève expressément, "le bâtiment est trop proche des deux habitations voisines situées de part et d'autre pour accueillir des boxes pour chevaux"; qu'une telle appréciation, qui peut s'inspirer de l'exigence du respect d'une distance de 20 mètres entre les boxes et l'habitation voisine d'un tiers imposée par l'article 3 de l'arrêté précité du 21 décembre 2006, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, laquelle n'est pas démontrée par les requérants; que ce motif de la décision attaquée permet aux requérants de comprendre la raison pour laquelle la partie adverse s'écarte de l'avis favorable de la C.C.A.T.M. et la raison pour laquelle leur demande a été rejetée;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que l'abri existant sur la parcelle n'a jamais fait l'objet d'une quelconque autorisation, qu'il est plus petit que le bâtiment litigieux et qu'il était implanté à une plus grande distance des habitations voisines, ou à tout le moins de la maison voisine des réclamants CRUTZEN-VANWISSEN; que, partant, l'argument contenu dans le recours des requérants en ce qui concerne la présence de chevaux sur la parcelle depuis cinq ans et l'existence d'un abri en bois, n'est pas pertinente, le fait - à le supposer même établi en l'espèce - que cela n'ait jamais posé de problèmes ou suscité réclamations du voisinage étant sans incidence à cet égard; que la circonstance que le Ministre ne réponde pas à un tel argument ne saurait entraîner l'annulation de la décision entreprise;

Considérant que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des requérants, à concurrence de 175 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-neuf avril deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.