

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.207 du 24 mars 2021

A. 224.387/XIII-8257

En cause : **la commune de Pepinster,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et
Alexandre PIRSON, avocats,
rue Saint-Hubert 17
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 janvier 2018, la commune de Pepinster demande l'annulation de l'arrêté du 24 novembre 2017 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à Julien Lecointre et Séverine Felice un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction « d'un abri pour chevaux et de stockage » sur un bien sis Fays 20 à Pepinster et cadastré Soiron, section A, n^o 463d.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 février 2021.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Alexandre Pirson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 18 septembre 2015, Julien Lecointre et Séverine Felice saisissent la commune de Pepinster d'une demande informelle dans le but d'aménager une parcelle agricole cadastrée Soiron, section A, n° 463d pour la pratique de l'équitation dans un cadre familial. Les aménagements envisagés portent sur le nivellement d'une partie du terrain et sur la construction d'un abri en bois comprenant trois boxes, une sellerie et un local pour stocker de la paille.

Le bien concerné par cette demande figure en zone agricole au plan de secteur.

2. Le 6 octobre 2015, le collège communal émet un avis préalable défavorable. Selon le collège, un projet d'abri de 60 m² hors fumière ne correspond pas à la notion de « petit abri pour animaux » visé à l'article 35 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et la piste projetée se situe à moins de 50 mètres d'une habitation d'un tiers de sorte qu'une demande de permis unique serait nécessaire.

3. Le 23 novembre 2015, Julien Lecointre et Séverine Felice introduisent une demande de permis unique relative au même bien. Cette demande a pour objet « la construction d'un petit abri pour chevaux (2 chevaux maximum) & stockage du matériel, de la paille, du foin et modification du relief du sol pour la création d'une carrière (piste d'équitation) ».

Cette demande est déclarée incomplète et, sur les conseils de l'administration communale, les demandeurs de permis renoncent à leur demande.

4. Le 20 janvier 2016, l'administration communale réceptionne une déclaration d'établissement de classe 3 dont l'objet est le suivant : « Détention de chevaux et construction et exploitation d'un abri (moins de 35 m²) pour chevaux et stockage de matériel et modification du relief du sol pour la réalisation d'une piste d'équitation de 800 m² ».

5. Par un courrier du 23 février 2016, Julien Lecointre et Séverine Felice saisissent l'administration communale d'une demande informelle relative à la modification du relief du sol. Ce courrier auquel est joint un plan coté indique que « ce nivellement modifiera le relief d'une hauteur comprise entre 0 et 60 cm maximum, ceci n'affectera en rien la vue des voisins ni l'esthétique de cette zone ».

Le 17 mars 2016, la commune leur répond que la modification envisagée peut être considérée comme une modification non sensible au sens de l'article 84, § 8, du CWATUP « à la condition exclusive qu'aucun apport de terre extérieur au chantier ne soit introduit ». Ce courrier de réponse ajoute qu'« étant donné que nous ne possédons pas tous les éléments nécessaires pour juger en toute connaissance, nous attirons votre attention sur le fait que le présent avis ne peut être considéré comme définitif [et] n'engage pas l'administration ».

6. Le 5 mars 2016, Julien Lecointre et Séverine Felice introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la construction d'un petit abri pour chevaux (2 chevaux maximum) & stockage du matériel, de la paille, du foin »..

7. Le 19 mai 2016, le département de la ruralité et des cours d'eau de la DGO3 du Service public de Wallonie (SPW) donne sur la demande de permis d'urbanisme l'avis défavorable suivant :

« Demande non agricole par un non-agriculteur en zone agricole. Le projet ne rencontre pas la notion de petit abri pour animaux en zone agricole dont parle le CWATUP. La superficie maximale doit être de 35 m² par ha de prairie pâturée avec un maximum de 60 m². La parcelle fait largement moins d'un ha et la projection au sol du bâtiment fait 57,5 m², de plus il contient un étage. Avis défavorable ».

8. A la suite de cet avis, l'administration communale invite les demandeurs à revoir leur projet.

Le 10 juin 2016, ceux-ci déposent un jeu de plans modificatifs afin de rapprocher la construction de la mitoyenneté et du hangar existant et de supprimer l'auvent.

9. Le 14 juillet 2016, le département de la ruralité et des cours d'eau du SPW émet l'avis favorable suivant :

« Demande non agricole, par un non-agriculteur en zone agricole. Néanmoins le projet semble rencontrer la notion de petit abri pour animaux en zone agricole dont parle le CWATUPE. En effet, la présence de l'étage est discutable, mais comme le bâtiment s'implante à côté d'un bâtiment existant dans une zone passablement urbanisée, j'émet un avis favorable ».

10. Le 5 septembre 2016, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable. Il estime que la demande rencontre la notion de petit abri pour animaux et relève que cette construction s'implante à proximité d'un hangar.

11. Le 20 septembre 2016, le collège communal octroie le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision reproduit les avis précités et mentionne ensuite « que les actes et travaux ne compromettent pas la destination générale de la zone et son caractère architectural ».

12. Le 16 décembre 2016, le géomètre désigné par la commune procède à la vérification de l'implantation de la construction. Il conclut que celle-ci n'est pas conforme au plan d'implantation du permis d'urbanisme au motif que « le niveau du coffrage devant représenter le niveau fini de la dalle soit $Z = + 0.00$ m n'est pas correct car il se trouve au niveau $+ 0,59$ m ». Par un courrier du 19 décembre 2016, les titulaires du permis imputent cette différence de niveau à une erreur de leur part.

Selon la partie requérante, des travaux impliquant une modification du relief du sol sont constatés, de même que le placement d'une citerne à eau de 10.000 litres.

L'arrêt des travaux est ordonné verbalement et par écrit le 19 décembre 2016.

13. Le 18 janvier 2017, la commune invite les titulaires du permis à régulariser la situation en introduisant une nouvelle demande de permis d'urbanisme.

14. En février 2017, Julien Lecointre et Séverine Felice introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la construction d'un petit abri pour chevaux (2 chevaux maximum) & stockage du matériel, de la paille, du foin ».

15. Le 9 mai 2017, le collège communal considère qu'il y a lieu de procéder à une enquête publique et que la demande est incomplète au motif qu'« il y a lieu de faire figurer au plan la présence de la citerne à eau de pluie évoquée dans les documents de permis ».

16. Le 17 mai 2017, l'administration communale estime que le dossier afférent à la demande de permis est complet.

17. Une enquête publique est organisée du 1^{er} au 16 juin 2017 : elle donne lieu au dépôt de six réclamations.

18. Le 1^{er} août 2017, le collège communal refuse de délivrer le permis sollicité.

19. Le 21 août 2017, Julien Lecointre introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon. À cette occasion, il confirme avoir renoncé à la piste malgré sa mention dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et rejette toute intention commerciale.

20. Le 18 septembre 2017, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

21. Par un courrier recommandé du 10 novembre 2017, une lettre de rappel est adressée au Gouvernement wallon. Ce courrier est réceptionné le 13 novembre 2017.

22. Le 16 novembre 2017, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 propose d'octroyer le permis et transmet une proposition de décision allant en ce sens.

23. Le 24 novembre 2017, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel comporte les motifs suivants :

« [...]

Considérant que Monsieur et Madame Julien Séverine Lecointre-Felice ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis Fays 20 à 4861 Pepinster / Soiron, cadastré Soiron, section A, n° 463 D et ayant pour objet la construction d'un abri pour chevaux et de stockage;

Considérant qu'en date du 1^{er} août 2017, le Collège communal de la ville de Pepinster a refusé le permis d'urbanisme; que la décision a été réceptionnée par le demandeur au plus tôt en date du 2 août 2017;

Considérant que Monsieur et Madame Julien-Séverine Lecointre Felice ont introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 18 août 2017, réceptionné le 21 août 2017; que le recours a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est dès lors recevable;

Considérant que l'article 120 du Code institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant qu'une audition a eu lieu le 18 septembre 2017;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 3 octobre 2017, un avis favorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 16 novembre 2017, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

“ Considérant que le demandeur a introduit un rappel dont il a été accusé réception le 13 novembre 2017;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'impact environnemental du projet, examiné à la lumière des critères de sélection pertinents, énumérés à l'article D.66 du code de l'environnement, est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Verviers-Eupen approuvé par Arrêté royal du 23 octobre 1979;

Considérant pour mémoire qu'un permis a été délivré au demandeur en date du 20 septembre 2016 pour la construction d'un abri pour 2 chevaux et le stockage de paille (dossier identique au permis ici contesté); qu'à l'occasion de la vérification de l'implantation par le Collège, il a été constaté que l'implantation ne correspondait pas avec celle prévue au permis (niveau supérieur de 59 cm); que dès lors, la commune a invité le demandeur à introduire un permis en régularisation; qu'il s'agit de la décision contestée;

Considérant qu'une enquête publique a été organisée sur base de l'article 4 du CWATUP;

Considérant que cette enquête publique a suscité des réclamations portant sur :

- les proportions démesurées du bâtiment projeté 11,5 x 5,05;
- la hauteur du bâtiment;
- non-conformité du projet au regard de la notion de petits abris pour animaux;
- l'évacuation du trop-plein de la citerne, la pose de drains dans le chemin d'accès et sous la piste et le risque d'écoulement sur le domaine public des eaux et excréments des chevaux;
- nuisances olfactives résultant du stockage du fumier;
- existence d'une piste illégale;
- nuisances diverses (odeurs, poussières, boue, charroi);
- position de l'accès et manque de visibilité;

- parking sauvage et absence d'emplacement sur la propriété privée;
- étroitesse de la voirie;
- reportage photo non représentatif de la réalité;
- crainte de la pose d'un futur groupe électrogène;
- modification du relief du sol importante (+ 2 m) non représentée sur les plans;
- affichage non respecté lors de l'enquête publique;
- charroi futur généré par l'exploitation;
- notice d'évaluation des incidences incomplète;
- disproportion entre la dimension du bâtiment et l'usage 'familial' projeté;
- évolution future vers une exploitation de type manège;

Considérant qu'il est également étonnant que la position du collège soit à ce point différente dès lors qu'il s'agit du même dossier; qu'à l'occasion du premier permis, ce dernier a considéré : 'que les actes et travaux ne compromettent pas la destination générale de la zone et son caractère architectural'; que la Ville de Pepinster ne justifie nullement son point de vue différent et ne s'explique pas plus sur ce qui la pousse à une telle décision pour l'abri pour animaux, rendant impossible une motivation critique plus fouillée dans le cadre du présent recours;

Considérant qu'il s'agit du même dossier que celui qui a fait l'objet d'un octroi par la commune en date du 20 septembre 2016; que rien ne saurait justifier une position différente;

Considérant que l'article 35 du Code dispose que : [...]

Considérant que ce bâtiment entre bien dans la notion de petit abri pour animaux visé à l'article 35, qu'en cela le projet est conforme à l'article 35;

Considérant que la commission d'avis sur recours est favorable au projet, que son avis est motivé comme suit :

' (...) Compte tenu de ce que contrairement à ce que précise le collège communal dans sa motivation, le permis d'urbanisme délivré en 2016 est définitif; qu'il n'est pas impossible de mettre en œuvre le projet conformément au permis octroyé; que la validité du permis ne peut être remise en cause et ce d'autant plus par le biais d'un acte administratif qui concerne une autre demande de permis d'urbanisme; qu'enfin, force est de constater que la demande ne porte pas sur l'établissement d'une piste pour chevaux;

Compte tenu de ce que la différence de niveau par rapport au permis initial résulte d'une erreur matérielle de retranscription des cotes lors de la modification des plans initiaux;

Compte tenu de ce que la modification du niveau du projet est mineure à l'échelle du paysage dans lequel s'installe l'édifice; que celui-ci présente des caractéristiques en adéquation avec sa fonction; que la localisation de l'édifice a déjà été validée; qu'il n'y a dès lors pas lieu de remettre en cause cette dernière au regard d'éléments relatifs à l'exploitation de l'édifice comme abri pour chevaux;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

La Commission émet un avis favorable';

Considérant que cet avis est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier en ce qu'il corrobore l'examen de l'autorité compétente, que la position du collège est ici regrettable en ce qu'elle n'assure pas la cohérence dans ses décisions",

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que la demande peut être acceptée en l'état; que le permis d'urbanisme peut être délivré ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 35, 111, 112, 114 et 452/34 du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'article 6, C, de la Convention européenne du paysage signée à Florence le 20 octobre 2000 et du principe de minutie, de l'insuffisance et l'inexactitude des motifs ainsi que de l'excès de pouvoir.

En une première branche, elle soutient que le projet ne respecte pas les différents critères d'admissibilité en zone agricole d'un abri pour animaux, d'une piste équestre ou d'une citerne d'eau de pluie exploités par quelqu'un qui n'est pas agriculteur. Elle déduit de l'article 35 du CWATUP et de la loi du 29 juillet 1991, lus en combinaison avec les articles 111, 112 et 114 du même Code, qu'une motivation spécifique est exigée dans une décision de délivrance de permis chaque fois que le projet nécessite de déroger au plan de secteur. Elle estime que seuls des abris d'une taille modeste sont admissibles alors que le projet autorisé présente une hauteur de 5 mètres et une surface réelle de 57,5 m², à savoir les boxes mais aussi la surface en dur comprise dans l'espace défini par le muret. À titre subsidiaire, elle estime que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation. Elle critique enfin, sur la base de l'article 452/34 du CWATUP, la conformité à la zone agricole, d'une part, de la piste d'équitation, à laquelle elle estime que le demandeur de permis n'a pas renoncé, et, d'autre part, de la citerne d'eau de pluie.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient notamment que les renonciations du demandeur de permis en cours de procédure ne peuvent avoir pour effet de modifier valablement les documents de sa demande, en particulier les plans mentionnant un maintien du relief, qu'une telle modification n'est pas permise en degré de recours et que la piste et la citerne font partie des travaux déjà réalisés par le demandeur.

Dans son dernier mémoire, elle insiste à nouveau sur l'avis défavorable émis, le 19 mai 2016, par le département de la ruralité et des cours d'eau (DGO3). Elle met en avant la surface au sol du bâtiment projeté, la présence d'un étage et l'ampleur de cet abri au regard « du petit pré » dans lequel il se trouve. Elle soutient que le caractère familial de l'exploitation n'est pas un critère pertinent pour justifier la compatibilité du projet avec la zone agricole.

En une seconde branche, elle déplore l'absence de motivation formelle en termes de protection du paysage alors que, selon elle, les termes de l'article 35 du CWATUP imposent à l'autorité d'examiner l'impact sur le paysage de toute demande de construction ou d'aménagement en zone agricole. Dans son mémoire en réplique, elle estime avoir intérêt au grief qu'elle allègue en dépit du fait qu'elle a délivré un permis d'urbanisme portant sur un projet presque identique; elle insiste à cet égard sur les éléments de fait postérieurs à la délivrance de celui-ci. Dans son dernier mémoire, elle soutient que le principe de légitime confiance, à le supposer applicable en l'espèce, ne peut justifier « une carence aussi flagrante de motivation formelle ». Elle estime que son propre revirement d'attitude concernant le projet litigieux est justifié en fait et en droit, en particulier par l'attitude du demandeur de permis « qui semble vouloir tout faire pour dissimuler son projet réel ».

IV.2. Examen

En réponse à l'argument de la partie adverse qui met en doute l'intérêt au moyen de la requérante, il y a lieu de rappeler à titre liminaire que la commune, qui agit en demandant l'annulation d'un permis délivré par le Gouvernement wallon statuant en degré de recours contre une décision du collège communal qui a refusé le permis d'urbanisme en première instance administrative, met en œuvre l'intérêt communal dans sa dimension spatiale et environnementale. Elle n'agit pas en exécution d'une loi de police spéciale comme le collège communal qui exerce une compétence attribuée par le CWATUP et ne met donc pas en œuvre le même intérêt que celui-ci. Elle a ainsi intérêt au moyen même en ce qu'il critique des motifs de l'acte attaqué qui sont semblables à ceux que son collège communal a fait valoir en première instance administrative.

A. Sur la première branche

Il convient tout d'abord de déterminer la portée de l'acte attaqué, laquelle fait l'objet d'interprétations contradictoires entre les parties. Que ce soit dans ses motifs ou dans son dispositif, l'acte attaqué indique sans ambiguïté que le permis d'urbanisme porte sur « la construction d'un abri pour chevaux et de stockage ». Il est vrai que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement

mentionne tant la piste d'équitation que la citerne. Néanmoins, il ressort de la demande de permis elle-même et des plans visés pour être annexés à l'acte attaqué que le permis octroyé ne porte ni sur la création d'une piste d'équitation ni sur l'installation d'une citerne enfouie destinée à recevoir les eaux de pluie. Si la partie requérante entend contester l'exécution de travaux qui ne découlent pas directement de l'acte attaqué, il lui appartient d'utiliser les procédures adéquates.

L'article 35 du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« La zone agricole est destinée à l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.
Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Elle peut également comporter des installations d'accueil du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole.
[...]
Elle peut être exceptionnellement destinée aux activités 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 qu'à titre temporaire sauf à constituer la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction d'un bâtiment existant.
Les refuges de pêche 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.
Le gouvernement détermine les conditions de délivrance dans cette zone du permis relatif au déboisement, à la culture intensive d'essences forestières, à la pisciculture, aux refuges de pêche, aux activités récréatives de plein air, aux modules de production d'électricité ou de chaleur et aux unités de bio méthanisation ainsi qu'aux actes et travaux qui s'y rapportent ».

En l'espèce, le moyen invite le Conseil d'État à déterminer si la construction comprenant les boxes pour chevaux peut être juridiquement qualifiée de « petit abri pour animaux » au sens de l'article 35, alinéa 6, du CWATUP, précité. Cette opération de qualification est soumise au contrôle complet de la légalité par le Conseil d'État. Si le projet est admissible dans la zone, l'autorité compétente doit en outre apprécier s'il est conforme au bon aménagement des lieux. Elle exerce dans ce cas une compétence discrétionnaire, sur laquelle le Conseil d'État n'exerce que le contrôle limité de l'erreur manifeste d'appréciation. Si un projet de construction de ce type relève de la notion de petit abri pour animaux, il n'est pas dérogatoire au plan de secteur.

Ni le décret de relance économique et de simplification administrative du 3 février 2005, qui a introduit le concept de « petit abri pour animaux » dans le CWATUP, ni aucun arrêté d'exécution n'ont précisé la superficie maximale d'un tel abri.

En l'absence de définition dans les textes légaux et réglementaires, il y a lieu en principe de se référer au sens commun des mots. Selon le dictionnaire

Robert, l'abri se définit comme étant un « lieu où l'on est couvert des intempéries et du danger ». L'article 35, alinéa 6, précité, visant des « petits abris », il en résulte que seuls ceux d'une taille modeste sont admissibles dans la zone, en ayant égard toutefois au gabarit de l'animal concerné.

Au cours des travaux préparatoires, le ministre, appelé à se prononcer sur un amendement – entre-temps retiré – visant à déterminer un ordre de grandeur et proposant une superficie maximale de 35 m², a indiqué que cet ordre de grandeur était « valable », mais a suggéré de « reprendre [cette précision] dans les arrêtés d'exécution », ce qui n'a ensuite jamais été effectué. Néanmoins, en réponse à deux questions parlementaires, le ministre a précisé, les 8 février 2010 et 8 mars 2013, que les abris devaient être « de petites dimensions, c'est-à-dire conformes à un usage de type familial exclusivement et proportionnellement à la taille des animaux » et que « des boxes pour chevaux avec éventuellement un emplacement pour le fourrage pourraient, le cas échéant, être autorisés en zone agricole » (session 2009-2010, année 2010, n° 305, question écrite du 8 février 2010 et session 2012-2013, année 2013, n° 483, question écrite du 8 mars 2013).

En l'espèce, le bâtiment en lui-même couvre une surface de 34,5 m² au sol et comporte deux boxes ainsi qu'un troisième local intitulé dans les plans « sellerie et salle de pansage ». Le compartiment à l'étage est réservé au rangement de la paille et du foin.

Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, il n'y a pas lieu de tenir compte, pour évaluer la surface couverte par le bâtiment, de la zone en dur (graviers) non couverte qui se situe devant celui-ci, quand bien même cette zone comporte un muret sur l'un de ses angles pour rattraper la pente du terrain.

Partant, tant la surface du bâtiment projeté que son usage sont conformes aux indications figurant dans les travaux parlementaires précités.

Il est exact que le projet comporte un étage, ce que les dispositions alors applicables ne proscrivaient pas explicitement. Si la présence d'un étage est un élément pertinent pour qualifier le projet au regard de la notion de petit abri pour animaux, il ne présente pas nécessairement un caractère décisif, d'autant que cet emplacement permet de limiter la superficie construite. Ainsi, la surface au sol inférieure à 35 m², le nombre réduit de boxes – garantissant dès lors un usage de type familial ou apparenté –, la surface de la prairie dans laquelle le projet s'implante – supérieure à 4.000 m² – et la taille des animaux ont pu, sans erreur, convaincre l'auteur de l'acte attaqué, comme d'ailleurs l'ensemble des instances qui se sont prononcées sur le sujet, que le projet pouvait relever de la notion de petit abri

pour animaux au sens de l'article 35 du CWATUP. Partant, le projet n'est pas dérogatoire à la zone agricole.

Il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

B. Sur la seconde branche

Comme déjà relevé, l'article 35, alinéa 1^{er}, du CWATUP dispose notamment que la zone agricole contribue au maintien ou à la formation du paysage. Cette prescription implique que l'autorité examine l'impact de toute demande de construction ou d'aménagement sur le paysage. Un tel examen doit ressortir de la motivation de l'acte attaqué.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, 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. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'importance de la motivation est aussi fonction de l'importance du projet.

En l'espèce, il y a lieu de constater que les travaux autorisés ne sont pas de grande ampleur. Par ailleurs, un abri aux dimensions identiques a précédemment été autorisé par la requérante elle-même qui, comme le relève l'acte attaqué, avait expressément considéré que ces actes et travaux ne compromettaient pas le caractère architectural de la zone.

Enfin, l'auteur de l'acte attaqué se rallie à l'opinion de la commission d'avis sur les recours qui relève que « la modification du niveau du projet est mineure à l'échelle du paysage dans lequel s'installe l'édifice ».

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de considérer que l'acte attaqué est suffisamment motivé quant à l'impact paysager du projet.

Il s'ensuit que la seconde branche du moyen n'est pas fondée.

En conclusion, le premier moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 1^{er} et 285 du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des articles D.64 à D.66 du Livre I^{er} du Code de l'environnement ainsi que de l'excès de pouvoir.

Elle soutient que l'autorité a délivré l'acte attaqué sur la base d'un rapport urbanistique, d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et de plans lacunaires ou incomplets au point de l'induire en erreur quant à l'objet exact de la demande de permis.

Elle relève à cet égard que la notice vise bien la piste d'équitation qui avait été retirée de la demande ayant abouti au permis précédemment délivré alors que ni le rapport ni les plans ni les photographies n'en font état. Elle soutient que les travaux pour réaliser cet équipement ont été effectués et n'ont pas fait l'objet d'une remise en état depuis l'ordre d'interruption des travaux. Elle relève aussi que les plans ne reprennent plus le hangar voisin et que le reportage photographique n'a pas été mis à jour pour tenir compte des travaux déjà effectués. Elle ajoute que de nombreuses billes de chemin de fer sont présentes sur le site dans le but, selon elle, de réaliser des travaux qui nécessitent un permis d'urbanisme. Sur les plans, elle estime que seules les cotes de l'abri ont été corrigées et en déduit que les autres sont incorrectes. Elle critique ensuite la notice quant à l'analyse de l'incidence paysagère du projet, aux conséquences de son implantation et à l'esquisse des principales solutions de substitution.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que le permis délivré le 20 septembre 2016 est illégal compte tenu des erreurs de cotation qui l'affectent et qu'il est incompréhensible et irrégulier que l'autorité persiste à éluder la réalité des travaux entamés.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir qu'une autorité saisie d'une demande de permis d'urbanisme ne peut se contenter de se fonder sur des affirmations du demandeur mais doit d'abord avoir égard à la situation de fait indiquée sur les plans ou portée spécialement à sa connaissance au cours de la procédure. Elle soutient que le reportage photographique joint à la demande n'est pas suffisant pour percevoir le contexte du projet, en particulier la réalisation d'un

chemin empierré et la pose d'une citerne d'eau de 10.000 litres. Elle rappelle la teneur de sa requête concernant sa critique relative aux cotes figurant dans les plans.

V.2. Examen

Sur la recevabilité du moyen mise en cause par la partie adverse, il est renvoyé à l'examen de la recevabilité du premier moyen.

Comme cela ressort de l'examen du premier moyen, l'acte attaqué indique sans ambiguïté, tant dans ses motifs que dans son dispositif, que le permis d'urbanisme porte sur « la construction d'un abri pour chevaux et de stockage ». Comme déjà relevé, il ressort de la demande de permis elle-même et des plans visés pour être annexés à l'acte attaqué que le permis octroyé ne porte ni sur la création d'une piste d'équitation et ni sur l'installation d'une citerne enfouie destinée à recevoir les eaux de pluie.

Il est vrai que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement mentionne tant la piste d'équitation que la citerne. Cette mention n'a toutefois pas pu induire l'autorité en erreur.

En effet, il ressort des documents figurant dans le dossier administratif (plans, reportage photographique, réclamations, motifs de la décision de refus adoptée en première instance par la partie requérante, ...) que l'auteur de l'acte attaqué a pu se faire une représentation exacte des lieux.

Ainsi, l'existence du hangar construit sur la parcelle mitoyenne évoqué par la partie requérante ressort des photographies jointes à la demande, de la décision de refus de la requérante, des observations émises lors de l'enquête publique et du résumé du dossier transmis par les demandeurs de permis lors de la procédure de recours.

Quant à une éventuelle inexactitude des cotes des plans, celle-ci n'a pu induire en erreur l'auteur de l'acte attaqué, lequel rappelle expressément les antécédents de la demande et la portée de celle-ci au regard du permis délivré antérieurement par la partie requérante en indiquant « qu'à l'occasion de la vérification de l'implantation par le collège, il a été constaté que [celle-ci] ne correspondait pas avec celle prévue au permis (niveau supérieur de 59 cm) ».

Par ailleurs, la présence de billes de chemin de fer sur la prairie est sans incidence sur la régularité de l'acte attaqué.

Pour le surplus, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement a analysé l'intégration au cadre bâti et non bâti. Y sont notamment relevés l'absence de rupture avec l'habitat traditionnel, la densité normale pour une zone agricole, l'implantation en retrait de la voirie et le fait que les matériaux utilisés sont recyclables et en harmonie avec les matériaux utilisés aux alentours. Dans l'esquisse des principales solutions de substitution, le demandeur de permis expose que le projet entraîne peu de nuisances et qu'il a essayé de prendre un maximum de mesures afin d'éviter ou de réduire les effets négatifs sur l'environnement. Il résulte par ailleurs des pièces du dossier administratif que l'emplacement du projet initialement prévu a été modifié à la demande d'une instance consultée.

En réalité, aucun élément allégué par la partie requérante ne permet de conclure avec vraisemblance que l'autorité n'a pas statué en pleine connaissance de cause.

Par conséquent, le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 1^{er} du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe *fraus omnia corrumpit*, ainsi que de l'excès de pouvoir.

Elle rappelle la portée du principe précité et soutient qu'il appartient à l'autorité de tenir compte de la volonté réelle du demandeur de permis en requalifiant éventuellement sa demande. Elle estime à cet égard que le projet du demandeur de permis ne correspond pas à ses déclarations, essentiellement en ce qui concerne la piste d'équitation.

Dans son mémoire en réplique, elle répond qu'elle ne dénonce pas une fraude dans le chef de l'autorité mais bien dans celui du demandeur de permis.

Dans son dernier mémoire, elle produit certaines photographies dont elle déduit que la modification du relief du sol en vue de créer une piste équestre, la présence d'une citerne de 10.000 litres et l'existence d'un chemin empierré sont des faits incontestables. Elle estime que la construction projetée et la piste forment un ensemble indivisible.

VI.2. Examen

Comme cela ressort de l'examen du premier moyen, l'acte attaqué porte exclusivement sur « la construction d'un abri pour chevaux et de stockage ». Comme déjà relevé, il ressort de la demande de permis elle-même et des plans visés pour être annexés à l'acte attaqué que le permis octroyé ne porte ni sur la création d'une piste d'équitation ni sur l'installation d'une citerne enfouie destinée à recevoir les eaux de pluie.

Pour le surplus, l'allégation de fraude est peu compatible avec les pièces du dossier administratif dont il ressort que les demandeurs de permis se sont adressés à la requérante à plusieurs reprises afin que celle-ci les éclaire quant aux démarches à entreprendre pour mener à bien leur projet, tant en ce qui concerne la création d'une piste que s'agissant de la construction de l'abri, seul objet de l'acte attaqué et de la demande qui y est relative.

Par conséquent, le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 1^{er}, 4 et 330 du CWATUP, des articles D.64 à D.69 du Code de l'environnement, de l'article 6 de la convention d'Aarhus, du principe de l'effet utile de l'enquête publique et du principe de minutie, ainsi que de l'erreur dans les motifs de fait et de droit.

Elle soutient que l'acte attaqué ne répond pas aux réclamations portant sur l'inadéquation et la disproportion du gabarit de l'abri projeté, sur l'irrégularité du hangar qui avait servi de référence dans la précédente demande et sur les intentions affichées en termes d'aménagement d'une piste d'équitation.

Elle reproche aussi à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir tenu compte des éléments motivant sa propre décision de refus. Elle soutient en outre que rien dans la motivation formelle de la décision attaquée ne laisse entendre que l'autorité a eu égard à la situation infractionnelle et aux antécédents de la demande alors que, s'agissant d'un permis de régularisation, la motivation doit être particulièrement scrupuleuse et révéler que l'appréciation du bon aménagement des lieux n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

Dans son mémoire en réplique, elle n'aperçoit pas le lien entre l'absence d'enquête publique lors de la précédente demande et l'obligation de répondre aux observations. Elle conteste l'affirmation selon laquelle l'autorité a été suffisamment informée compte tenu des documents déposés devant la commission d'avis sur les recours. Elle indique que les réclamations déposées lors de l'enquête publique visent des problématiques paysagères, environnementales, d'intégration, de compatibilité d'un manège et des travaux entamés, l'irrégularité du bâtiment de référence ou l'attitude générale du demandeur. Elle estime qu'au vu de ces circonstances, la problématique du positionnement de la dalle ne pouvait être le seul élément de régularité de la demande auquel l'autorité devait répondre.

Dans son dernier mémoire, elle réfute l'argument selon lequel la confiance légitime créée dans le chef du demandeur de permis permet de juger du caractère adéquat de la motivation formelle d'un acte. Elle soutient à cet égard que le principe de confiance légitime n'est pas applicable en l'espèce et n'a en tout cas pas pour effet d'amoindrir l'obligation de motiver formellement les actes administratifs.

VII.2. Examen

En règle, un acte de l'administration active ne doit pas répondre à toutes les objections émises au cours de la procédure qui a mené à son adoption, par exemple lors d'une enquête publique. En matière d'urbanisme, il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation.

Par ailleurs, dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie de ce recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité, ni partant, les griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Il faut mais il suffit que celui-ci puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance. Enfin, l'importance de la motivation est aussi fonction de l'importance du projet.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué se rallie sans réserve à la proposition de la DGO4, laquelle indique expressément qu'un permis identique a été octroyé par la partie requérante et que c'est à l'occasion de la vérification de l'implantation qu'il a été constaté que celle-ci ne correspondait pas avec celle prévue au permis, en raison d'un niveau supérieur de 59 centimètres par rapport à ce qui était prévu. La DGO4 reproduit, en s'y ralliant, l'avis de la commission d'avis sur les recours, laquelle expose que la différence de niveau par rapport au permis initial résulte d'une erreur matérielle de retranscription des cotes lors de la modification des plans initiaux. La commission d'avis examine cette modification du niveau du projet et conclut que celle-ci « est mineure à l'échelle du paysage dans lequel s'installe l'édifice ». Cette appréciation témoigne de ce que l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

Par ailleurs, la DGO4 rappelle que la partie requérante a elle-même estimé, à propos du même projet, que les actes et travaux ne compromettaient pas la destination générale de la zone ni son caractère architectural.

Ces différents éléments permettent tant aux réclamants qu'à la partie requérante de connaître les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité s'est fondée et de comprendre les raisons pour lesquelles les différentes objections émises n'ont pas été retenues, outre que les travaux sont de faible ampleur.

Par conséquent, le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 24 mars 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux