CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.208 du 24 mars2021

A. 224.474/XIII-8263

En cause : **1. CHATZIS** Fotini,

2. MARAITE Joséphine,

ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
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 par la voie électronique le 8 février 2018, Fotini Chatzis et Joséphine Maraite demandent 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° 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^ Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, 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. À 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'émets 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.

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 1er au 16 juin 2017 : elle donne lieu au dépôt de six réclamations.

18. Le 1er 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 1er 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. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

La partie adverse estime que les parties requérantes n'ont pas intérêt au recours. À son estime, l'environnement de la première requérante est tel qu'elle n'a pas de vue sur le projet et, s'agissant de la seconde, l'environnement champêtre et bucolique des lieux contredit l'existence d'un intérêt pour contester un abri pour chevaux.

B. Les parties requérantes

Les parties requérantes exposent qu'elles sont voisines immédiates de l'abri en projet dont elles soutiennent le caractère disproportionné. Elles mettent en exergue le trafic et le stationnement générés par le projet ainsi que les nuisances liées à l'exploitation de la piste d'équitation.

Dans leur mémoire en réplique, elles estiment que la partie adverse ne tient pas compte des éléments avancés dans la requête tels que la proximité immédiate de la maison de la première requérante par rapport à la parcelle concernée mais également des nuisances olfactives et liées au charroi. Elles relèvent que l'impact visuel depuis l'immeuble de la première requérante n'est pas contesté et que le bien de la seconde requérante est situé à 74 mètres du projet.

IV.2. Examen

L'intérêt au recours en annulation introduit à l'encontre d'un permis d'urbanisme est reconnu aux personnes habitant ou étant propriétaires d'immeubles situés à proximité du terrain concerné par le projet urbanistique litigieux. Lorsque le requérant est domicilié ou réside à proximité immédiate de la parcelle concernée par l'acte attaqué et que le projet est de nature à présenter des incidences sur le bon aménagement de son quartier, ces seules circonstances suffisent à établir son intérêt à agir.

En l'espèce le projet autorisé concerne la construction d'un abri pour chevaux et la réalisation d'une allée sur une parcelle en zone agricole qui n'abrite aucune construction.

L'immeuble de la seconde requérante est situé à 74 mètres du projet et n'est séparé de la parcelle que par l'allée d'une autre habitation. Elle a ainsi intérêt au recours, notamment en ce qu'elle a une vue sur la prairie en cause.

L'immeuble de la première requérante est séparé du projet par une route, une parcelle et des haies. Le projet prévoit toutefois une allée d'accès à l'abri qui débouche sur la voirie à proximité de son immeuble. Il a ainsi une influence suffisante sur l'environnement de la première partie requérante pour justifier d'un intérêt au recours.

L'exception soulevée par la partie adverse est rejetée.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 35, 111, 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 et du principe de minutie, de l'insuffisance et de l'inexactitude des motifs ainsi que de l'excès de pouvoir.

Elles soutiennent que le projet ne respecte pas les différents critères d'admissibilité en zone agricole d'un « petit abri pour animaux ». Elles insistent sur le premier avis défavorable de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) qui allait dans ce sens, notamment en ce que le projet comporte un étage. Elles considèrent 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, dès lors que l'on doit tenir compte des boxes mais aussi de la surface en dur comprise dans l'espace défini par le muret. À leur estime, le revirement d'attitude de la DGO3, dans son second avis cette fois favorable, n'est pas justifié dans la mesure où les dimensions de la construction sont inchangées et qu'en outre cette instance a égard à un hangar voisin dont la construction s'est révélée irrégulière par la suite, ce qui invalide ce second avis. Selon elles, la partie adverse n'a pas non plus examiné les « attendus précis de l'auteur de du refus de permis du 1er aout 2017, soit la commune de Pepinster ». Enfin, elles estiment qu'« il n'est pas contestable que le projet qui nécessite une

piste d'équitation, est visé par l'article 452/34 du CWATUP et constitue une activité récréative de plein air qui ne peut trouver sa place qu'en zone de loisirs et non en zone agricole » et que « la citerne, non sollicitée dans la demande de permis qui est construite ne peut être aménagée en zone agricole que si elle relève d'un projet agricole, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ».

Dans leur mémoire en réplique, elles considèrent que la superficie du projet autorisé est presque le double de celle mentionnée dans les travaux préparatoires et que la présence d'un étage double encore cette surface. Sur l'identité du projet avec celui précédemment autorisé, elles relèvent que la partie adverse ne répond pas au fait qu'il avait été autorisé dans la mesure où il « s'adossait » à un bâtiment dont il est entre-temps apparu qu'il était irrégulier.

Dans leur dernier mémoire, elles maintiennent que la surface en dur située devant le bâtiment en projet doit être prise en considération. Elles relèvent encore que le Code du développement territorial (CoDT) dispose désormais que les petits abris pour animaux ne peuvent pas comporter d'étage. Elles en déduisent que, dans la mesure où le CoDT ne fait qu'apporter des éléments levant les incertitudes du CWATUP, il n'y a pas de raison de se positionner de manière différente pour le projet litigieux.

V.2. Examen

Il convient tout d'abord de déterminer la portée de l'acte attaqué. 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.

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'affirment les parties requérantes, 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 premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 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 principes de minutie et de bonne administration, ainsi que « de l'inexactitude des faits sur lesquels l'acte s'est basé ».

Elles soutiennent qu'un dossier complet doit être basé sur des faits exacts. Elles relèvent que la notice d'évaluation des incidences mentionne une piste d'équitation, tandis que, dans les faits, la présence de billes de chemin de fer atteste de l'intention des demandeurs de permis de modifier le relief du sol. Elles relèvent enfin que sur les plans de la demande, seules les cotes de la dalle de l'abri ont été modifiées par rapport au projet précédent, de sorte que les plans ne sont pas corrects.

Dans leur mémoire en réplique, elles reprochent à l'autorité de se référer uniquement aux déclarations du demandeur de permis et de ne pas répondre au « P.V. d'infraction » dressé par la commune ni aux éléments factuels permettant de considérer que l'objectif est d'y implanter une piste d'équitation.

Dans leur dernier mémoire, elles affirment que la partie adverse ne dément pas les lacunes du dossier mais soutient seulement que celles-ci ne l'ont pas empêchée d'apprécier correctement la demande de permis. À leur estime, « si la piste d'équitation ne concerne pas la demande de permis, il est clair que son éventuelle implantation est de nature à permettre d'apprécier ou non si l'on se trouve en face d'un petit abri pour animaux ».

VI.2. Examen

Comme le relèvent effectivement les parties requérantes, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement mentionne la réalisation d'une piste d'équitation. Toutefois, comme cela résulte de l'examen du premier moyen, 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 pas sur la création d'une piste d'équitation. Si les parties requérantes entendent contester l'exécution de travaux qui ne découlent pas directement de l'acte attaqué, il leur appartient d'utiliser les procédures adéquates.

En tout état de cause, 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.

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 l'autorité communale 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) ».

Partant, le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article 330 du CWATUP, du devoir de minutie, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de bonne administration ainsi que de l'erreur de fait et de droit.

Elles soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué n'aborde aucun des points pertinents soulevés dans les réclamations alors qu'il n'a jamais statué sur cette demande.

Dans leur mémoire en réplique, elles maintiennent que l'autorité n'expose pas en quoi la motivation du permis attaqué permet de comprendre pourquoi il n'est pas tenu compte des observations émises lors de l'enquête publique alors que, lors de l'octroi du permis précédent, la commune n'avait pas connaissance de l'irrégularité du bâtiment contre lequel devait s'adosser la construction à autoriser de sorte qu'il est logique que celle-ci fasse une nouvelle appréciation de la demande.

Dans leur dernier mémoire, elles soutiennent que la motivation de l'acte attaqué sur ces problématiques est insuffisante et incomplète.

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 l'autorité communale 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 dans le 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 l'autorité communale 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 aux réclamants 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 troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèses des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de minutie et de bonne administration, et de l'article 330 du CWATUP, ainsi que des erreurs de fait et des lacunes de motivation.

Elles relèvent que la demande ne comporte aucune indication quant à l'approvisionnement de l'abri en eau et en électricité. Elles en déduisent qu'il n'est pas viable pour abriter des animaux, craignant pour leur part l'installation d'un groupe électrogène comme exposé dans leurs réclamations.

En ce qui concerne l'eau, elles soutiennent que le demandeur de permis a installé une citerne qui ne figure pas sur les plans en violation de l'article 84 du CWATUP, de sorte que « soit l'autorité compétente estime qu'il n'y a pas nécessité d'apport d'eau pour laver et abreuver les chevaux, soit elle estime que la citerne placée illégalement permet de remplir cette fonction, soit encore le problème n'a même pas été aperçu ».

Dans leur mémoire en réplique, elles contestent l'affirmation de la partie adverse selon laquelle un abri pour animaux n'a pas besoin d'électricité car cela signifie que, pendant la nuit, il est impossible de pouvoir accéder aux locaux autrement qu'avec une lampe torche. À leur estime, il est également inconcevable de considérer que l'apport d'eau n'est pas nécessaire alors que la citerne, qui ne fait pas partie du permis, est déjà implantée.

Dans leur dernier mémoire, elles font valoir que si le bâtiment ne devait pas être équipé en électricité, il fallait alors le préciser dans l'acte attaqué.

VIII.2. Examen

Le moyen se confond avec le précédent en ce qu'il soutient qu'il n'est pas répondu à l'observation émise lors de l'enquête publique sur l'éventuel emploi d'un groupe électrogène.

Pour le surplus, l'auteur de l'acte attaqué était tenu par la portée de la demande de permis et il ne lui appartenait pas de statuer sur des éléments qui n'en faisaient pas partie, tels que la citerne d'eau de pluie.

Si les parties requérantes entendent contester l'exécution de travaux qui ne découlent pas directement de l'acte attaqué, que ceux-ci aient déjà été réalisés ou non, il leur appartient d'utiliser les procédures adéquates.

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

IX. Cinquième moyen

IX.1. Thèses des parties requérantes

Les requérantes prennent un cinquième moyen de la violation de la compétence de l'auteur de l'acte et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de la contradiction des motifs et du dispositif de l'acte attaqué.

Elles rappellent que la demande concerne la modification d'un permis d'urbanisme déjà accordé. Elles estiment qu'il existe une contradiction manifeste entre les motifs et le dispositif de l'acte attaqué en ce que son auteur statue comme s'il s'agissait d'une demande relative à un nouveau bâtiment.

Dans leur mémoire en réplique, elles soutiennent que la demande porte clairement sur la modification d'un permis qu'il est impossible de mettre en œuvre techniquement sans en obtenir la modification.

Dans leur dernier mémoire, elles maintiennent leur analyse.

IX.2. Examen

Comme cela ressort de l'examen du troisième moyen, l'acte attaqué rappelle qu'un permis identique a été octroyé par l'autorité communale 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. L'autorité 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.

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, ces motifs ne sont pas contradictoires avec le dispositif de l'acte.

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

X. Sixième moyen

X.1. Thèses des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de minutie, du principe de bonne administration et de l'article 159*bis* du CWATUP, de l'erreur de motif de fait et de droit, du défaut de compétence de l'auteur de l'acte attaqué et « du défaut de motivation formelle et adéquate au regard de la situation infractionnelle ».

Elles soutiennent que l'article 159*bis* du CWATUP a été violé en ce qu'une situation infractionnelle a été « constatée, par PV, par la commune de Pepinster qui a dressé un ordre d'interruption des travaux ». Cette situation infractionnelle concerne, à leur estime, tant la réalisation de la piste d'équitation que l'implantation de l'abri.

Dans leur mémoire en réplique, elles maintiennent qu'un procès-verbal a bien été dressé par la commune constatant dès lors une situation infractionnelle.

Dans leur dernier mémoire, elles affirment que retenir la thèse opposée à la leur revient à considérer que l'autorité communale a violé l'article 158 du CWATUP.

X.2. Examen

L'article 156, alinéa 1er, du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« Indépendamment des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents chargés de l'administration et de la police de la voirie, les fonctionnaires et agents techniques des communes désignés par le gouverneur de province ainsi que les fonctionnaires et agents de la Région désignés à cette fin par le Gouvernement ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions déterminées à l'article 153, à l'article 154, au présent article, alinéa 4, et à l'article 158, alinéa 5. Le procès-verbal de constat est notifié, par envoi, dans les plus brefs délais, au maître de l'ouvrage, à tout titulaire de droit réel sur le bien immobilier à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse, à toute personne qui fait usage du bien immobilier, au collège communal, au fonctionnaire délégué et au Procureur du Roi. Le Gouvernement peut arrêter les formes du procès-verbal ».

L'article 159*bis* du même Code, alors applicable, est libellé comme suit :

« Pour les actes et travaux exécutés ou maintenus, selon le cas, sans permis ou sans déclaration urbanistique préalable visée à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4° ou sans déclaration préalable visée à l'article 129, § 3, et qui font l'objet du procès-verbal de constat visé à l'article 156, alinéa 1er, la demande de permis ou la déclaration adressée après la notification visée à l'article 156, alinéa 1er, est irrecevable à défaut :
1° soit du jugement coulé en force de chose jugée, visé à l'article 155, § 2 ;
2° soit du versement du montant de la transaction ».

Il résulte de cette disposition, qui, établissant une sanction, est d'interprétation restrictive, que l'introduction d'une demande de permis de régularisation est recevable tant qu'un procès-verbal de constat d'infraction n'a pas été dûment notifié.

La thèse des parties requérantes revient à assimiler l'arrêt des travaux ordonné par la commune à un procès-verbal d'infraction. Or, à cet égard, le dossier administratif contient uniquement un courrier confirmant l'ordre verbal d'arrêt des travaux et un document intitulé « Implantation d'une construction. Procès-verbal d'indication ». Ces documents ne constituent pas un procès-verbal d'infraction au sens de l'article 156, alinéa 1er, du CWATUP, de sorte que l'article 159*bis* du même Code n'a pas été violé.

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

XI. 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 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

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

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

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa Wiame Colette Debroux