

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.054 du 5 novembre 2021

A. 225.811/XIII-8429

En cause : **1. VERVAECKE** Thierry,
 2. HONOREZ Clémentine,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^{es} Benoit HAVET, Audrey ZIANS et
 Mélanie DE BAERE, avocats,
 rue de Bruxelles 51
 1400 Nivelles,

contre :

la commune de Pecq,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3 bte 4
7700 Mouscron,

Partie intervenante :

LAMBRECHT Angélique,
ayant élu domicile
Grand rue 40
7743 Obigies.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 2 septembre 2018, Thierry Vervaecke et Clémentine Honorez demandent l'annulation de la décision du 2 juillet 2018 par laquelle le collège communal de Pecq délivre à Angélique Lambrecht un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de boxes pour chevaux sur un bien situé Grand rue 40 à Obigies et cadastré 4^{ème} division, section B, n° 124c et 125a.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 31 juillet 2018, les requérants ont demandé la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution du même acte.

Par une requête introduite le 3 août 2018, Angélique Lambrecht a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

L'arrêt n° 242.212 du 10 août 2018 a accueilli la requête en intervention introduite par Angélique Lambrecht et rejeté la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, premier 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 7 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 octobre 2021.

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

Les parties n'ont pas comparu à l'audience.

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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 242.212 du 10 août 2018. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen, en sa première branche

IV.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles D.II.36, D.IV.13, D.IV.17 et R.II.36-9 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou de la contrariété dans les causes ou les motifs ainsi que de l'excès de pouvoir.

Elles estiment que les conditions relatives à la notion de « petit abri pour animaux » définies aux articles D.II.36 et R.II.36-9 du CoDT ne sont pas remplies en l'espèce. Elles articulent leur moyen en trois branches.

Dans la première branche, elles rappellent que l'une des conditions pour permettre l'implantation d'un petit abri pour animaux en zone agricole est que sa superficie au sol ne dépasse pas 60 m², ou 75 m² lorsqu'un espace est destiné à stocker les aliments des animaux. Or, à leur estime, le projet dispose d'une surface au sol de 108 m². Elles définissent la notion d'emprise au sol comme étant la place prise par la projection verticale du volume d'un bâtiment, ce qui implique de prendre en compte la superficie surplombée par le toit du projet.

Elles relèvent, en outre, que l'auteur de l'acte attaqué autorise une construction de 72 m² en considérant que 12 m² sont affectés à un espace de stockage des aliments indispensables alors que, selon elles, rien ne permet de s'assurer du respect de la superficie destinée aux aliments au vu de l'indication des plans déposés. Elles soutiennent que les râteliers qui permettent de recevoir et distribuer le fourrage ne peuvent pas être considérés comme des espaces de stockage de l'alimentation puisqu'ils sont destinés à la consommation directe de la nourriture.

Par ailleurs, elles estiment que l'auteur de l'acte attaqué considère lui-même que la condition relative à l'existence d'un seul abri n'est pas remplie dès lors qu'il impose la destruction de l'abri existant pour les moutons. Elles en déduisent qu'il a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les conditions édictées dans le CoDT étaient rencontrées.

Dans leur mémoire en réplique, elles soutiennent que c'est la superficie couverte par l'abri qui doit être prise en compte. À suivre la thèse de la partie adverse, il serait permis de construire un bâtiment d'une superficie de 420 m² au sol en construisant un abri d'un mètre de large sur 60 mètres de longs avec de part et d'autre des auvents de trois mètres. S'agissant de l'abri existant pour les moutons, elles soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué n'en a pas autorisé la démolition, de sorte que la condition qui impose celle-ci est future et incertaine.

Dans leur dernier mémoire, elles estiment que la superficie au sol doit se calculer à partir de l'extérieur de l'installation, en tenant compte de l'auvent qui, eu égard à son ampleur, ne peut être considéré comme un simple débordement de toiture.

B. La partie adverse

La partie adverse répond que la notion de superficie au sol n'est pas expressément définie dans le CoDT et qu'il faut dès lors s'en référer au sens commun : la surface au sol ou de plancher se calcule à partir du nu intérieur des façades en excluant tous les éléments extérieurs comme les préaux. Elle considère qu'il faut encore déduire les râteliers du calcul de la surface au sol car ceux-ci servent à ranger l'alimentation indispensable à la détention d'animaux.

À propos de l'abri existant, elle relève qu'une condition de l'acte impose son enlèvement.

Dans son dernier mémoire, elle estime que la notion de superficie au sol doit être interprétée à la lumière de la définition de l'emprise au sol figurant à l'article R.IV.1-1 du CoDT, de sorte que les débordements de toiture non soutenus depuis le sol ne peuvent pas être pris en considération. Elle fait encore valoir qu'un râtelier sert à recevoir le fourrage, « autant à le distribuer qu'à le mettre en réserve ("stocker") pour qu'il puisse être progressivement distribué ».

C. La partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante soutient que la surface au sol de son projet s'élève à 52 m². Selon elle, « en ce qui concerne la présence d'un râtelier qui excéderait la superficie autorisée, il n'existe aucun râtelier mais une mangeoire extérieure ».

De la même manière, elle considère que son projet ne comporte pas d'auvent mais qu'il prévoit uniquement la présence d'un « versant de toiture ».

Elle fait enfin valoir que l'espace de stockage est situé à l'intérieur de l'abri (ouvert) dans un local fermé.

IV.2. Examen

1. L'article D.II.36, § 2, alinéa 4, du CoDT prévoit notamment que les petits abris pour animaux sont admis en zone agricole pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce. Le paragraphe 3, alinéa 2, de cette disposition habilite le Gouvernement à déterminer les conditions de la délivrance dans cette zone du permis relatif aux petits abris pour animaux.

L'article R.II.36-9 du CoDT, relatif aux petits abris pour animaux, est libellé comme suit :

- « Un petit abri pour animaux est autorisé aux conditions cumulatives suivantes :
- 1° un seul abri est autorisé par propriété;
 - 2° sa superficie au sol est de maximum soixante mètres carrés;
 - 3° l'abri est constitué d'un seul volume simple, sans étage, avec une toiture sombre et mate à un versant, à deux versants de même pente et longueur ou toiture plate ou avec une toiture végétale composée exclusivement d'espèces indigènes;
 - 4° ses élévations sont réalisées en bois sur lequel seul un produit de protection de couleur sombre peut être appliqué.
- La superficie visée à l'alinéa 1^{er}, 2°, peut être augmentée de quinze mètres carrés pour stocker l'alimentation indispensable à la détention d'animaux ».

2. L'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« [...]

Considérant que la présente demande consiste à réaliser les travaux suivants : la construction d'un bâtiment destiné à recevoir un abri/boîte pour chevaux de 72 m² en zone agricole;

Considérant que cette demande est conforme aux articles D.II.36, § 2, dernier alinéa, et qu'elle rencontre les conditions reprises à l'article R.II.36-9 du Code;

[...]

Considérant, au niveau de l'implantation du bâtiment, qu'il est relevé que "le bâtiment projeté est situé dans l'axe de vue perpendiculaire à la façade arrière de l'habitation des réclamants"; que cet argument est applicable lorsqu'il y a exonération de permis suivant l'article R.IV.1-1-N1 (abris pour animaux en zone de cours et jardins); que dans ce cas-ci, on ne peut y faire référence étant donné que l'on se trouve en procédure de permis d'urbanisme et que l'axe de vue ne rentre pas en ligne de compte;

[...]

Considérant l'interprétation sémantique donnée au mot "abri" dans la réclamation; qu'un "abri" est une construction destinée à mettre à couvert des éléments climatiques (intempéries, soleil); que ce mot doit être interprété dans un concept et non une définition stricte; que le terme abri peut englober chenil, boîte, rucher, colombier; que les boîtes y trouvent donc leur place;

Considérant que le projet est conforme à la partie décrétole du Code : article D.II.36, et particulièrement son § 2 (relatif aux actes et travaux qui peuvent exceptionnellement être acceptés à la zone agricole); qu'il n'y a donc pas de dérogation au plan de secteur;

Considérant que les conditions prescrites à l'article R.II.36-9 sont respectées (excepté celle relative à la présence d'un seul abri par propriété) : un petit abri pour animaux est autorisé en zone agricole aux conditions cumulatives suivantes :

- superficie au sol maximum 60 m²
- la superficie peut être augmentée de 15 m² pour stockage de l'alimentation indispensable à la détention d'animaux
- élévations en bois
- toiture à un, deux versants ou plate;

[...]

Considérant que cette demande a été largement revue à la baisse par la demandeuse et est dès lors de dimensions plus cohérentes avec l'environnement existant; qu'elle rencontre les conditions de l'article R.II.36-9, à la condition qu'aucun autre abri pour animaux n'existe sur la propriété;

[...]

DECIDE

Article 1^{er} : Le permis d'urbanisme pour la construction d'un abri/boîte pour chevaux est octroyé à M^{me} Angélique Lambrecht, aux conditions suivantes :

- le petit abri pour moutons en place sera enlevé
- [...] ».

3. Il résulte des plans joints à la demande de permis que le projet présente une longueur de 24 mètres. La toiture présente une largeur de 4,50 mètres, dont 1,5 mètre assure une fonction d'auvent. Les plans mentionnent encore la présence de trois râteliers mais ils ne précisent pas qu'un endroit spécifique est consacré au stockage de l'alimentation.

4. 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 ».

La notion d'auvent se définit comme un « petit toit en saillie ».

L'article R.IV.1-1 du CoDT définit la notion d'emprise au sol comme suit :

« la surface qui correspond à la projection verticale au sol, calculée à partir de l'extérieur des murs, de l'installation ou de la construction, exception faite des

saillies traditionnelles ou des éléments architecturaux tels des oriels, des balcons en porte-à-faux non couverts, des débordements de toiture ».

S'il peut être admis qu'une saillie traditionnelle ou un léger débordement de toiture n'entre pas en compte pour déterminer la superficie visée à l'article R.II.36-9 du CoDT, les caractéristiques intrinsèques de l'auvent projeté, couvrant une longueur de 24 mètres et une largeur équivalente à la moitié de celle de l'abri, conduisent à considérer la surface qu'il couvre comme un abri, soit un lieu où l'on est couvert des intempéries.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que cette disposition est dérogatoire, de sorte qu'elle doit s'interpréter de manière restrictive et en fonction de son but, c'est-à-dire déterminer à quelles conditions une activité non agricole, telle la détention de chevaux à des fins privées, peut être admise en zone agricole en y autorisant la présence d'un « petit abri » pour ceux-ci.

En ne prenant pas en compte la surface couverte par l'auvent, soit 36 m², pour déterminer si le seuil fixé par l'article R.II.36-9 du CoDT est respecté, l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur de fait. C'est dès lors erronément qu'il considère que le projet qu'il autorise est conforme à l'article D.II.36 du même Code.

5. S'agissant des 15 m² visés à l'article R.II.36-9, alinéa 2, du CoDT, ni les motifs de l'acte attaqué ni les plans joints à la demande de permis ne permettent de s'assurer que le projet comporte effectivement un endroit dédié au stockage de nourriture, les râteliers prévus ayant avant tout pour but de distribuer les aliments et non de constituer un stock – c'est-à-dire une réserve – de nourriture.

Dès lors qu'il n'est pas établi qu'un espace est dédié au stockage des aliments, l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas considérer que le seuil visé à l'article R.II.36-9 du Code pouvait être majoré de 15 m².

6. En revanche, en subordonnant expressément l'octroi du permis à l'enlèvement de l'abri existant, l'auteur de l'acte attaqué impose le respect d'une condition qui est suffisamment précise.

Dans la mesure qui précède, la première branche du premier moyen est fondée.

V. Deuxième moyen, en sa seconde branche

V.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 4 à 16 du décret du 10 novembre 2006 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement, des articles D.62 à D.66 du même Code, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elles articulent leur moyen en deux branches.

Dans la seconde branche, elles relèvent que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ne contient ni esquisse des principales solutions de substitution ni résumé non technique. À leur estime, l'auteur du projet aurait dû à tout le moins proposer des solutions de substitution visant à modifier l'implantation de la construction notamment à l'arrière du bassin et de la végétation, ce qui limiterait l'impact du projet pour elles.

Dans leur mémoire en réplique, elles rappellent qu'elles avaient formulé une réclamation au cours de l'enquête publique dans laquelle elles avaient relevé que l'implantation du projet était problématique.

Dans leur dernier mémoire, elles soutiennent que l'arrêt rendu en référé n'a pas abordé la problématique des incidences environnementales du projet. Elles estiment également que l'absence d'esquisse des solutions de substitution a empêché l'auteur de l'acte attaqué d'apprécier en toute connaissance de cause le choix de l'implantation.

B. La partie adverse

La partie adverse rappelle que l'absence d'une esquisse des principales solutions de substitution n'entraîne l'annulation du permis que si elle n'a pas permis à l'autorité de statuer en connaissance de cause. À son estime, les parties requérantes n'indiquent pas quelle alternative aurait dû être examinée de manière concrète. Elle leur reproche également de ne pas mentionner quels éléments auraient dû faire

l'objet d'un résumé non technique ni en quoi cela a empêché l'autorité d'apprécier correctement la demande alors que, selon elle, un tel résumé était superflu au regard de la simplicité du projet. Elle considère que l'auteur de l'acte attaqué a porté une attention particulière à la question de l'environnement puisqu'il indique que le projet ne semble pas apporter de nuisances supplémentaires et que le bâtiment autorisé permettra d'améliorer le bien-être des animaux.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que la solution d'implantation suggérée par les parties requérantes ne vise pas le bon aménagement des lieux dès lors que celle-ci rapprocherait le projet d'autres immeubles. Elle considère également que l'esquisse des solutions de substitution n'a d'utilité que lorsque le projet est susceptible d'avoir des effets négatifs importants sur l'environnement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon elle.

C. La partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante estime que l'arrêt rendu en référé s'est déjà penché sur la problématique des incidences du projet sur l'environnement.

V.2. Examen

Il résulte des articles D.66 et D.67, § 1^{er}, 4°, du Livre I^{er} du Code de l'environnement que si l'auteur de la notice n'est pas tenu d'exposer toutes les alternatives possibles, il se doit, en revanche, d'esquisser les principales solutions de substitution examinées et d'indiquer les principales raisons de son choix eu égard aux effets sur l'environnement. Toutefois, en l'absence d'une telle esquisse, cette lacune n'est de nature à entraîner l'annulation du permis que s'il apparaît que son auteur n'a pu statuer en connaissance de cause sur la base d'autres éléments. À cet égard, il appartient à celui qui dénonce de tels défauts de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier adéquatement la demande.

Il n'est pas contesté que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement n'expose aucune solution de substitution, notamment en ce qui concerne l'implantation du projet.

L'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« [...] »

Considérant, au niveau de l'implantation du bâtiment, qu'il est relevé que "le bâtiment projeté est situé dans l'axe de vue perpendiculaire à la façade arrière de l'habitation des réclamants"; que cet argument est applicable lorsqu'il y a exonération de permis suivant l'article R.IV.1-1-N1 (abris pour animaux en zone de cours et jardins); que dans ce cas-ci on ne peut y faire référence étant donné que l'on se trouve en procédure de permis d'urbanisme et que l'axe de vue ne rentre pas en ligne de compte;

Considérant que la construction se situe au-delà de la zone de cours et jardins;

Considérant que l'impact sur la perception du paysage, notamment la vue sur le Mont-St-Aubert, par les réclamants sera minime, celui-ci étant situé à vol d'oiseau à près de 3 km de leur propriété;

[...]

Considérant que le projet envisagé ne semble pas apporter de nuisances supplémentaires; qu'au contraire ce bâtiment permettra d'améliorer le bien-être des animaux et que cet aménagement est positif pour la situation générale existante;

[...] ».

Il ressort de l'acte attaqué que, sur la question de l'implantation du projet litigieux, l'auteur de l'acte attaqué se contente de rejeter les critiques des parties requérantes en faisant valoir, d'une part, que celles-ci prennent appui sur une disposition non applicable en l'espèce et que, d'autre part, l'axe de vue n'est pas pertinent.

Outre que l'axe de vue est un élément pertinent pour examiner la conformité d'un projet au regard du bon aménagement des lieux, il y a lieu de constater que l'autorité n'a pas véritablement examiné l'implantation du projet sur le plan de l'opportunité, de sorte qu'il n'est pas possible de conclure qu'elle était informée de manière complète quant à d'éventuelles solutions de substitution à cet égard, alors que, dans leur réclamation, les parties requérantes avaient évoqué cette problématique.

En revanche, l'absence de résumé non technique n'empêche pas de saisir la portée exacte du projet.

Dans cette mesure, la seconde branche du deuxième moyen est fondée.

VI. Autres moyens

Les autres branches des deux premiers moyens ainsi que les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue.

Par ailleurs, les dépens relatifs à la demande de suspension, en ce compris ceux liés à l'intervention, ont déjà été liquidés par l'arrêt n° 242.212 du 10 août 2018.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 2 juillet 2018 par laquelle le collège communal de Pecq délivre à Angélique Lambrecht un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de boxes pour chevaux sur un bien situé Grand rue 40 à Obigies et cadastré 4^{ème} division, section B, numéros 124c et 125a.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes à la charge de la partie adverse.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Article 3.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 5 novembre 2021 par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Raphaël Born,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux