

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.715 du 11 mai 2022

A. 225.945/XIII-8445

En cause : **MARTIN-SCHMETS** Sébastien,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles,

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

1. Par une requête introduite le 20 août 2018, Sébastien Martin-Schmets demande l'annulation de l'arrêté du 18 juin 2018 pris par le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement refusant le permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un ensemble de 4 boxes pour chevaux sur un bien sis rue de la Chavée à Maillen.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mars 2022.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jérôme Denayer, loco M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 15 septembre 2017, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la construction d'un ensemble de quatre boxes pour chevaux » sur un bien situé rue de la Chavée à Maillen, cadastré Assesse, 3^{ème} division, Maillen, section A, n° 34/B, auprès de la commune d'Assesse.

Le bien concerné par le projet se situe en zone agricole au plan de secteur de Namur arrêté par l'Exécutif régional wallon le 14 mai 1986.

La commune en accuse réception le 29 septembre 2017 et déclare le dossier complet le 11 octobre 2017.

4. Le 13 octobre 2017, le département de la ruralité et des cours d'eau de la direction générale opérationnelle agriculture, ressources naturelles et environnement (DGO3) émet un avis favorable sur le projet.

La cellule Giser donne un avis favorable, le 5 décembre 2017.

5. Le 11 décembre 2017, le collège communal d'Assesse délivre le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 23 janvier 2018, un procès-verbal de constat d'infraction urbanistique est dressé à la charge du requérant. Un ordre verbal d'interruption des

travaux est formulé sur place le même jour. Il est confirmé par le bourgmestre de la commune d'Assesse. La confirmation de l'ordre verbal d'interruption des travaux est notifiée au requérant par un courrier du 25 janvier 2018.

Les actes et travaux infractionnels reprochés au requérant ont trait à la « construction d'un abri pour chevaux en zone agricole sans autorisation préalable » et à une « modification du relief du sol en vue de la création d'une piste extérieure sans autorisation préalable ».

7. En sa séance du 5 février 2018, le collège communal d'Assesse décide de retirer le permis d'urbanisme octroyé au requérant le 11 décembre 2017, « en raison de l'intention frauduleuse des demandeurs et de l'atelier d'architectes ayant établi le dossier de demande », la partie adverse estimant avoir « été clairement trompée par le demandeur et son architecte quant au cadre dans lequel venait s'inscrire la demande de construction d'un ensemble de 4 boxes pour chevaux ».

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro de rôle A. 225.918/XIII-8.441.

8. Le même jour, la partie adverse refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision reproduit la décision de retrait du 5 février 2018 et ajoute ce qui suit :

« Vu l'article R.II.36-9 du CoDT [Code du développement territorial], traitant des petits abris pour animaux et libellé comme suit : [...] Considérant l'abri infractionnel existant sur la propriété faisant l'objet de la présente demande de permis; Considérant qu'en vertu de l'article R.II.36-9 du CoDT, un seul abri est autorisé par propriété ».

Le 14 mars 2018, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la décision de refus de permis du 5 février 2018.

9. À une date indéterminée, la direction juridique, des recours et contentieux (DGO4) établit une première analyse du dossier de demande, laquelle est adressée au requérant le 6 avril 2018.

Le 20 avril 2018, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis favorable sur le projet envisagé.

Le 29 mai 2018, la DGO4 adresse au ministre une note et un projet d'arrêté ministériel proposant le refus du permis sollicité.

10. Le 18 juin 2018, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

11. Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article D.IV.91 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 général de droit du retrait des actes administratifs, du principe de la sécurité juridique et de l'intangibilité des actes administratifs individuels, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

12. Il fait valoir que l'acte attaqué est illégal, étant fondé sur la décision du 5 février 2018 par laquelle le collège communal d'Assesse retire le permis d'urbanisme précédemment délivré, qui est elle-même illégale. Il estime qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, la légalité de la décision du 5 février 2018 précitée peut également être contestée dans le cadre du présent recours.

Il reproduit dès lors les 3 moyens développés dans le recours introduit contre la décision de retrait et enrôlé sous le n° A. 225.918/XIII-8441, et qui invoquent respectivement une violation du principe *audi alteram partem*, l'absence d'une irrégularité pouvant justifier le retrait du permis initialement octroyé et les erreurs manifestes d'appréciation et le revirement d'attitude commis par la commune d'Assesse.

13. En réplique, quant à la recevabilité du moyen, il répond que la jurisprudence citée par la partie adverse pour contester l'intérêt au moyen, n'est clairement pas transposable en l'espèce.

Il observe, en effet, que dans le précédent invoqué, l'autorité communale s'est contentée de retirer sa décision d'octroi du permis, sans prendre une nouvelle décision, de sorte qu'en ce cas, on peut effectivement y voir une décision de refus implicite. Il fait valoir qu'en revanche, le retrait de la décision d'octroi du permis d'urbanisme a, en l'espèce, été immédiatement suivi, par acte séparé, d'une décision de refus dudit permis. Il considère qu'en agissant de la sorte, la partie adverse admet qu'aucune décision n'avait encore été (re)prise quant à la demande, et qu'elle n'avait

pas encore – expressément ni tacitement – exercé son pouvoir d’appréciation. Ce qui précède se confirme, à son estime, au vu des motifs de l’acte attaqué, lesquels ne permettent pas d’appréhender la nouvelle décision que la partie adverse allait prendre.

14. Il constate que la thèse soutenue par la partie adverse revient à considérer que deux décisions différentes ont été adoptées successivement, à savoir une décision implicite de refus et une décision explicite de refus, hypothèse qui, selon lui, ne tient pas, de sorte qu’il y a bien lieu de distinguer les deux décisions prises le 5 février 2018 et de ne pas assimiler l’acte présentement attaqué à un refus de permis. Il observe qu’en outre, cela revient à soutenir que la seconde décision s’est substituée à la première de sorte que seule cette seconde décision pouvait faire l’objet d’un recours au Gouvernement wallon – recours qu’il a précisément introduit.

15. Il relève encore que les parties adverse et intervenante adoptent en réalité des positions contradictoires en l’espèce, puisque, d’une part, elles prétendent que la partie intervenante est compétente pour statuer sur la légalité de l’acte attaqué mais que, d’autre part, celle-ci soutient aux termes de l’acte attaqué qu’elle n’est pas compétente pour ce faire.

Il conclut que la décision de retrait, dans les circonstances de l’espèce, n’est pas une décision qui pouvait être soumise à l’appréciation de la partie intervenante dans le cadre du recours administratif organisé par le CoDT, mais bien directement à celle du Conseil d’État.

16. Dans son dernier mémoire, il conteste qu’un recours administratif aurait dû être préalablement introduit contre la décision de retrait du collège communal et qu’à défaut, celle-ci est devenue définitive.

Il reproduit *in extenso* l’article D.IV.63 du CoDT qui organise le recours ouvert devant le Gouvernement wallon et il synthétise comme suit les hypothèses dans lesquelles un recours administratif peut être introduit :

- contre la décision du collège communal octroyant ou refusant un permis ou délivrant un certificat d’urbanisme n° 2;
- contre la décision du collège communal adoptée à la suite d’une décision du fonctionnaire délégué prise dans le cadre de sa compétence de tutelle;
- contre la décision du fonctionnaire délégué saisi d’une demande suite à l’absence de décision du collège communal;

- contre la proposition de décision contenue dans l'avis exprès du fonctionnaire délégué valant décision suite à l'absence de décision du collège communal;
- contre la décision ou l'absence de décision du fonctionnaire délégué octroyant ou refusant un permis ou délivrant un certificat d'urbanisme n° 2.

Il constate qu'ainsi, la disposition décrétable précitée ne prévoit pas la possibilité d'un recours administratif contre un retrait décidé par l'autorité communale, en vertu des « règles générales applicables au retrait des actes administratifs, conformément à l'article D.IV.91 du CoDT », comme c'est le cas en l'espèce.

17. Il souligne l'importance qu'il convient d'accorder à l'article D.IV.91 du CoDT, qui est expressément consacré au « retrait de permis » et vise précisément l'hypothèse d'un tel retrait « parmi les décisions susceptibles d'être adoptées », différant en cela du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) qui ne visait pas ce type de décisions dans ses dispositions.

Il explique que, dès lors que l'article D.IV.91, alinéa 3, du CoDT dispose qu'après le retrait d'un permis d'urbanisme, l'autorité doit adopter une nouvelle décision dans un délai de quarante jours, cela signifie concrètement que cette disposition du CoDT impose à l'autorité décidant de retirer un permis d'urbanisme, de prendre une seconde décision par laquelle elle statue à nouveau sur l'octroi ou non du permis d'urbanisme. Il considère que cela confirme qu'il faut distinguer un retrait du permis de la décision à adopter ensuite.

À son estime, une lecture combinée des dispositions précitées permet de conclure à la recevabilité de son recours pour au moins deux raisons : d'une part, puisque l'autorité procédant à un retrait doit désormais reprendre une décision dans un délai de quarante jours, il n'y a plus de raison d'assimiler automatiquement un retrait de permis à un refus et, d'autre part, avec l'entrée en vigueur du CoDT, le législateur wallon a clairement exclu la décision de retrait prise par le collège communal de la liste des décisions susceptibles d'un recours administratif auprès du Gouvernement wallon, telle qu'énoncée dans l'article D.IV.63 du CoDT. Il prend appui *a contrario* sur l'arrêt n° 250.290 du 1^{er} avril 2021, rendu en matière de voirie.

IV.2. Examen

18. L'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT dispose ce qui suit :

« Le demandeur peut introduire un recours motivé auprès du Gouvernement par envoi à l'adresse du directeur général de la DGO4 dans les trente jours :

1° soit de la réception de la décision du collège communal visée à l'article D.IV.46 et D.IV.62 ».

L'article D.IV.46, alinéa 1^{er}, du CoDT vise la « décision du collège communal octroyant ou refusant le permis ou délivrant le certificat d'urbanisme n° 2 ».

Un recours au gouvernement est donc ouvert notamment contre le refus et l'octroi d'un permis d'urbanisme décidés par le collège communal.

19. En l'espèce, le permis d'urbanisme initialement octroyé a été retiré. Tant l'acte de retrait que le permis précédemment délivré émanent de la même autorité, étant le collège communal.

Le retrait d'un permis d'urbanisme par le collège communal place son bénéficiaire dans une situation qui doit être assimilée à celle qui découle du refus de permis et ne peut être interprété que comme un refus de permis. Un retrait a en effet pour conséquences la disparition de l'acte retiré de l'ordonnancement juridique et, partant, celle du permis d'urbanisme initialement octroyé.

Contre pareille décision, un recours administratif est prévu auprès du Gouvernement wallon sur pied de l'article D.IV.63 du CoDT. Ce recours organisé est obligatoire et préalable à la saisine du Conseil d'État par l'introduction d'un recours en annulation.

Il n'est pas contesté qu'un tel recours n'a pas été exercé par le requérant à l'encontre de la décision de retrait du 5 février 2018 mais qu'il a directement introduit un recours en annulation contre celle-ci. Ce recours au Conseil d'État est rejeté par l'arrêt n° 253.714 prononcé ce jour, pour cause d'irrecevabilité.

20. En l'espèce, l'acte attaqué énonce, notamment, ce qui suit :

« Considérant que la demande de permis a d'abord fait l'objet d'un octroi par le Collège communal en date du 11 décembre 2017; que le Collège a ensuite décidé de retirer la décision, et ce en date du 5 février 2018, et, suite à ce retrait, pris la décision de refuser le permis; que le recours est introduit à l'encontre du refus; qu'il ne relève pas de la compétence de l'autorité d'apprécier la légalité du retrait ».

La décision du 5 février 2018 du collège communal de retirer le permis du 11 décembre 2017 et la décision du même jour de la même autorité de refuser de délivrer le permis d'urbanisme sollicité constituent deux actes administratifs

distincts et ce, bien que la décision de retirer le permis précédemment délivré soit intégralement reproduite dans celle de refus de permis.

Dès lors que la décision de retrait doit être assimilée à un refus, les arguments critiquant les motifs pour lesquels la commune a retiré le permis du 5 février 2017 devaient être développés à l'occasion du recours administratif que le requérant aurait dû introduire auprès du Gouvernement wallon, ce qu'il s'est abstenu de faire.

En l'absence d'un tel recours, distinct de celui portant sur la décision de refus de permis du 5 février 2018, c'est à juste titre que la partie adverse relève qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la légalité du retrait. La décision de retrait du permis du 11 décembre 2017 est devenue définitive et, ne s'agissant pas d'un acte réglementaire, ni d'un acte présentant un lien de connexité avec l'acte attaqué, son éventuelle irrégularité ne peut pas être soulevée de manière incidente à l'occasion de la présente procédure.

En conséquence, en tant qu'il critique l'acte attaqué au motif qu'il se fonde sur la décision de retrait du permis du 11 décembre 2017 qu'il estime illégale, le requérant invoque un moyen qui est irrecevable.

21. La thèse qu'il défend dans son dernier mémoire, selon laquelle l'assimilation du retrait de permis à un refus n'a plus lieu d'être depuis l'entrée en vigueur du CoDT, et notamment à la lecture de l'article D.IV.91, ne peut être suivie.

D'une part, l'article D.IV.91 du CoDT énonce les hypothèses dans lesquelles il est possible de retirer un permis d'urbanisation ou un permis d'urbanisme. Aux termes de l'exposé de motifs du projet de décret portant notamment le Code du développement territorial, « cette disposition ne crée pas de règle nouvelle » mais elle « permet néanmoins, dans un but de lisibilité et de compréhension du Code, d'attirer l'attention des acteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur l'existence de possibilités de retrait du permis » (*Doc. Parl. wal.*, session 2015-2016, n° 307/1, p. 57). D'autre part, l'obligation de réfection de l'acte, dût-elle désormais être exécutée dans un délai spécifique, découle simplement du caractère obligatoire de l'exercice de la compétence de l'autorité de se prononcer sur une demande de permis dont elle est saisie, et préexistait donc à l'entrée en vigueur du CoDT.

Comme déjà exposé, en ce qui concerne le bénéficiaire du permis initial, le retrait du permis le place dans une situation défavorable similaire à celle qui découle d'un refus de permis, à savoir une situation dans laquelle il ne peut, à ce

stade, mettre en œuvre son projet. Rien ne permet de conclure qu'un retrait de permis d'urbanisme ne peut désormais être assimilé à un refus de permis, ni, partant qu'il n'est pas visé, en tant que « décision du collège communal refusant le permis », par les articles D.IV.63 et D.IV.46 du CoDT.

L'assimilation du retrait à un refus se justifie d'autant plus lorsque la décision de retrait s'accompagne d'une décision expresse de refus, *quod est* en l'espèce, puisqu'elle permet d'éviter, le cas échéant, la coexistence de deux procédures, l'une juridictionnelle et l'autre administrative, et, partant, d'éventuelles contradictions entre les décisions.

Le premier moyen est irrecevable.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

22. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du devoir de minutie, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il fait grief à l'acte attaqué de ne comporter aucune considération quant à la régularité de la décision de retrait du permis du 11 décembre 2017 et, plus encore, de refuser d'examiner cette régularité, alors qu'il appartenait à l'auteur de l'acte de le faire et d'en faire état dans la motivation de l'acte attaqué.

23. Il fait valoir que dans l'hypothèse, rencontrée en l'espèce, où une décision de retrait de permis d'urbanisme est directement suivie d'une nouvelle décision sur la demande de permis, seule la nouvelle décision est susceptible d'être contestée devant le Gouvernement wallon, mais que, cependant, les décisions de retrait et de refus, étant intimement liées, la première fondant la seconde, la partie adverse, saisie d'un recours administratif contre la décision de refus qui soutient l'irrégularité du retrait, se doit d'examiner cette question. À son estime, tel est bien le cas, en l'espèce.

Il observe que la CAR a, pour sa part, estimé que le retrait est irrégulier et devrait être annulé. Il considère que la question de la régularité de la décision de retrait n'étant même pas envisagée par l'acte attaqué, la partie adverse a commis une erreur qui rejaillit et affecte la motivation de celui-ci. Il ajoute qu'il n'est pas établi

que, sans cette erreur commise en omettant de prendre en compte tous les éléments de la cause, la partie adverse aurait pris une décision identique et qu'au contraire, le constat de l'irrégularité du retrait aurait dû la conduire à annuler purement et simplement la décision contestée.

24. Dans son dernier mémoire, après une réponse aux exceptions d'irrecevabilité partielle du moyen soulevées par l'auditorat, il considère qu'on ne peut déduire de la motivation de l'acte attaqué, manifestement succincte sur la question, que c'est en raison du fait qu'elle est saisie d'un recours introduit contre la décision de refus de permis et non contre le retrait, que la partie adverse a estimé qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur la légalité de celle-ci.

Par ailleurs, il insiste sur le fait que la circonstance qu'un recours administratif n'a pas été introduit contre la décision de retrait n'est pas un motif suffisant pour ne pas avoir égard à la régularité de cette décision dans le cadre de l'examen de la décision de refus prise subséquemment, qui n'a été adoptée qu'en raison et à la suite du retrait.

VII.2. Examen

25. Il ressort de l'examen du premier moyen que la décision du 5 février 2018 de retrait du permis du 11 décembre 2017 et la décision du même jour de refus du permis d'urbanisme sollicité constituent deux actes administratifs distincts, que l'acte de retrait n'a pas fait l'objet du recours administratif prévu par le CoDT et que, ne s'agissant pas d'un acte réglementaire, ni d'un acte présentant un lien de connexité avec l'acte attaqué, son éventuelle irrégularité ne peut être soulevée de manière incidente à l'occasion de la procédure ayant trait au refus du permis d'urbanisme, qui lui est étrangère.

26. En l'espèce, le recours porté devant la partie adverse est intitulé « Recours introduit par Monsieur et Madame Martin-Schmets contre la décision du collège communal d'Assesse du 5 février 2018 refusant l'octroi du permis d'urbanisme pour la construction d'un ensemble de 4 boxes pour chevaux ». L'acte dont recours, renseigné comme tel dans l'inventaire des pièces annexées au recours, est la décision de refus de permis d'urbanisme adoptée par le collège communal le 5 février 2018.

Ce recours contient une argumentation relative au caractère irrégulier de la décision du même jour portant retrait du permis d'urbanisme délivré le 11 décembre 2017, contre laquelle le recours administratif visé à l'article D.IV.63 du CoDT n'a toutefois pas été introduit auprès de la partie adverse.

En réponse à cet aspect du recours, l'acte présentement attaqué énonce ce qui suit :

« Considérant que la demande de permis a d'abord fait l'objet d'un octroi par le Collège communal en date du 11 décembre 2017; que le Collège a ensuite décidé de retirer la décision, et ce en date du 5 février 2018, et, suite à ce retrait, pris la décision de refuser le permis; que le recours est introduit à l'encontre du refus; qu'il ne relève pas de la compétence de l'autorité d'apprécier la légalité du retrait ».

Il en résulte que la partie adverse a tenu compte de la décision de retrait du permis d'urbanisme du 11 décembre 2017 en tant qu'élément du dossier lui soumis. À la lecture de l'extrait ci-avant reproduit, il est clair qu'après avoir rappelé la chronologie et l'existence de deux décisions, l'une de retrait, l'autre de refus, c'est parce que « le recours est introduit à l'encontre du refus » que la partie adverse indique qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la légalité de l'autre décision, à savoir du retrait du même jour qui l'a précédé.

L'acte attaqué fait ainsi apparaître le motif – adéquat – pour lequel la partie adverse considère ne pas pouvoir porter une appréciation sur la régularité de la décision de retrait du permis d'urbanisme délivré le 11 décembre 2017.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

27. Le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article D.IV.67 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

28. Dans une première branche, il constate que l'un des motifs essentiels de l'acte attaqué a trait à une modification du relief du sol, alors que celle-ci ne faisait pas partie de la demande de permis et en est dissociable, en sorte que la partie adverse a méconnu sa compétence en étendant l'objet de sa demande de permis. Il fait valoir que cette extension de l'objet de la demande n'est envisagée dans aucun document accompagnant celle-ci et qu'elle lui est d'autant plus préjudiciable qu'elle justifie le refus du permis sollicité. Il précise qu'en réalité, la modification du relief du sol participe à l'aménagement d'un paddock et non à la construction des boxes et qu'elle a débuté après la délivrance du permis du 11 décembre 2017.

Il conclut qu'en refusant le permis pour ce motif, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation qui affecte directement la motivation de l'acte attaqué, fondée sur le fait que la modification du relief du sol litigieuse « met en péril la destination de la zone ».

29. En une seconde branche, il considère que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et procède d'une erreur manifeste d'appréciation, en ce que, concernant la création d'un chemin d'accès, il est fondé sur l'incomplétude des plans joints à la demande de permis. Il fait valoir que le plan d'implantation et le complément photographique figurent bel et bien les caractéristiques de ce chemin d'accès de sorte que la partie adverse disposait de tous les éléments lui permettant de se prononcer sur cet aspect de la demande.

30. En réplique, sur la première branche, il répète sa critique portant sur le fait que la modification du relief du sol est un élément étranger à la demande de permis dont la partie adverse était saisie sur recours et qui fixait les limites de sa compétence. Il considère qu'il est contradictoire de soutenir, d'une part, que la demande de permis et les plans l'accompagnant sont muets sur la modification du relief du sol litigieuse mais, d'autre part, que les actes et travaux y relatifs ont bien été visés dans la demande de permis. Il y voit un vice de motivation affectant l'acte attaqué. Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir commis une erreur de droit, s'étant méprise quant à l'étendue de sa compétence sur recours.

31. Il réitère les critiques formulées dans le cadre de la seconde branche. Il conclut qu'en tout état de cause, la motivation de l'acte attaqué est irrégulière, en ce que non seulement la partie adverse n'expose pas précisément en quoi les informations dont elle disposait étaient insuffisantes, mais qu'en outre, elle ne tient pas compte du fait que des informations complémentaires lui ont permis de statuer. Il ajoute qu'il peut difficilement comprendre les raisons qui ont conduit à rejeter son recours, notamment pour un tel motif.

32. Dans son dernier mémoire, quant à la première branche, il fait valoir, en substance, que la circonstance que le paddock a été évoqué à l'occasion du dépôt d'un complément photographique n'implique pas qu'il s'agisse d'une modification de la demande de permis après introduction du recours auprès du Gouvernement au sens de l'article D.IV.69 du CoDT, parce qu'il ne s'agit pas ici d'un recours contre une décision du fonctionnaire délégué, et que le principe demeure, en l'espèce, que la partie adverse n'a pas pu se voir adresser, en cours d'instruction du recours, une demande de modification du projet initial. Il conteste que le fait que la demande initiale faisait état d'une modification du relief du sol, toutefois distincte de celle

nécessaire pour l'aménagement du paddock, puisse suffire à considérer que le motif qu'il critique n'est pas « étranger à celui de la demande soumise à l'appréciation de la partie adverse ». Il reprend les termes de la requête relatifs au fait que l'extension de l'objet de la demande ne figure dans aucun des documents joints à la demande de permis et, pour le reste, n'aperçoit pas en quoi l'absence de preuve que l'aménagement du paddock a été autorisé ou ne devait pas l'être peut avoir une incidence sur l'irrégularité de l'acte attaqué, telle que dénoncée.

33. Sur la seconde branche, il conteste que les différents motifs de l'acte attaqué participent d'un même raisonnement de sorte que les motifs liés à la « modification du relief du sol » permettraient de comprendre concrètement en quoi les plans sont incomplets sur la question de la création du chemin d'accès. Il considère que rien ne permet de faire ce constat, d'autant que justement l'acte attaqué distingue clairement les différents éléments examinés et les motifs propres à chacun.

Par ailleurs, il souligne que le motif de l'acte attaqué relatif à l'absence de coupes, l'incomplétude des plans ou l'indication du relief, ne concerne pas la création d'un chemin d'accès mais la modification du relief du sol, de sorte que sa critique faisant grief à l'acte attaqué de se fonder exclusivement, à propos de ce chemin d'accès, sur une incomplétude des plans non avérée, est exacte. Il observe en outre que la partie adverse a elle-même estimé que les informations manquantes sont apportées par le complément photographique, « sans qu'on comprenne alors pour quelle raison ces éléments ne lui auraient pas permis de statuer néanmoins ».

VI.2. Examen

VI.2.1. Sur la première branche

34. Sur la première branche, le formulaire de demande de permis d'urbanisme avec concours d'un architecte (annexe 4) expose, notamment, ce qui suit :

« Le maître d'ouvrage désire construire un ensemble de quatre boxes pour chevaux sur son terrain situé en zone agricole. Le projet sera construit à 2 mètres de la limite du terrain voisin. Un chemin d'accès en gravier sera aménagé pour y accéder.
La pente du terrain sera légèrement modifiée ».

Les plans joints à la demande de permis indiquent, quant à eux, que « le relief du sol est légèrement modifié ». Les plans des façades latérales, sur lesquels sont dessinés le relief du « terrain existant » et le relief du « terrain fini », figurent cette modification du relief du sol et l'étendue de celle-ci sur une distance qui

s'étend un peu au-delà des quatre mètres destinés à accueillir « la zone plane en graviers » représentée sur le plan d'implantation et sur la vue en plan du rez-de-chaussée.

Quant à l'objet de la demande de permis examinée, l'acte attaqué énonce ce qui suit :

« Considérant que la demande, sur [la] base de l'analyse du dossier, a été plus amplement définie comme la construction de 4 boxes pour chevaux, avec espace de stockage (dalle existante en béton armé pour stockage), en ce compris l'aménagement des abords (chemin d'accès, 4 emplacements de parcage); qu'une modification du relief du sol est également envisagée ».

Compte tenu des documents figurant dans le dossier de la demande de permis, les énonciations de l'acte attaqué relatives à l'objet de celle-ci ne procèdent pas d'une erreur. À cet égard, le grief manque en fait.

35. Le requérant critique le motif de l'acte attaqué relatif à l'aménagement de ce qui est qualifié par la partie adverse d'« aire de manœuvre » et implique une modification du relief du sol.

À cet égard, l'acte attaqué énonce ce qui suit :

« Considérant qu'en suite de la première analyse, un reportage photographique complémentaire a été apporté; que ce reportage montre que les boxes dont le permis est sollicité sont déjà construits, qu'un second abri existe sur le terrain (peu visible sur les photos) et qu'une modification du relief du sol, avec placement d'un géotextile, est en cours de réalisation sur une surface plus grande que celle annoncée;

[...]

Considérant la demande en ce qu'elle porte sur une modification du relief du sol;

Considérant que les plans sont incomplets : pas de points de niveaux, pas d'indication cotée du relief existant de 5m en 5m, pas suffisamment de coupes en long et en travers (pas de coupes au niveau du chemin d'accès);

Considérant par ailleurs que certaines photos de format A3 du reportage photographique complémentaire fourni par le demandeur tendent à démontrer que l'enlèvement de la couche de terre arable et l'excavation de terres pratiquées pour réaliser le coffre et la pose d'une membrane géotextile pour la zone plane empierrée située à l'arrière débordent largement et de façon excessive les dimensions figurants sur le plan d'architecte;

Considérant que la demande est muette sur cet aménagement; que ni la demande ni les plans ne reprennent celui-ci; que de plus rien ne semble justifier un

remaniement aussi important en surface de la nature et de la composition du sol; qu'en effet, au vu des photos, la conception de cet aménagement (géotextile, empierrement) est celle d'une aire de manœuvres qui ne trouve pas sa place ni son utilité en zone agricole et, par sa composition, met en péril la destination de la zone;

Considérant la destination de la zone agricole en ce qu'elle "contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique"; que cet objectif est à maintenir pour l'ensemble des actes et travaux projetés ».

Il ressort ainsi de l'acte attaqué que, sur la base de documents produits par le requérant lui-même, la partie adverse fait précisément grief à la demande de permis et aux plans qui l'accompagnent de ne pas faire apparaître les travaux en cours de réalisation entraînant une modification du relief du sol. Par le dépôt d'un complément photographique, non daté et non accompagné de commentaires, qui figure ce qui s'avère être un paddock, le requérant suggère lui-même à la partie adverse que l'aménagement de celui-ci concerne la demande dont elle est saisie.

36. En outre, l'objet sur lequel porte le motif critiqué de l'acte attaqué n'est pas étranger à celui de la demande soumise à l'appréciation de la partie adverse. En effet, le complément photographique précité établit que l'aménagement en question – dont il n'est pas soutenu qu'il a été autorisé par un autre biais ou qu'il ne doit pas l'être – est opéré en même temps et avec les mêmes matériaux que les aménagements des abords des quatre boxes pour chevaux dont la construction est sollicitée au terme de la demande introduite par la partie requérante, et présente un lien fonctionnel avec les actes et travaux visés par celle-ci. En outre, ces aménagements se situent sur la même parcelle, à proximité immédiate les uns des autres.

Il résulte de ce qui précède que l'auteur de l'acte attaqué ne s'est pas mépris sur l'étendue de sa compétence dans le cadre du recours administratif qui lui était soumis.

La première branche n'est pas fondée.

VI.2.2. Sur la seconde branche

37. Le formulaire de demande de permis d'urbanisme indique notamment ce qui suit :

« Le projet sera construit à 2 mètres de la limite du terrain voisin. Un chemin d'accès en gravier sera aménagé pour y accéder.
La pente du terrain sera légèrement modifiée ».

Le plan d'implantation joint à la demande précise le lieu où sera situé le chemin d'accès aux boxes pour chevaux, les dimensions approximatives et le revêtement de celui-ci. Il renseigne également, à certains endroits choisis, le niveau du terrain naturel par rapport à un niveau de référence.

Dans le cadre de l'instruction du recours introduit auprès du Gouvernement wallon, la direction juridique, des recours et contentieux a établi une première analyse du dossier, aux termes de laquelle elle considère ce qui suit :

« - Plans incomplets quant à la modification du relief du sol : pas de points de niveaux, pas d'indication cotée du relief existant de 5m en 5m, pas suffisamment de coupes en long et en travers (pas de coupes au niveau du chemin d'accès) ».

Lors de l'audition devant la CAR, le requérant a déposé un complément photographique.

38. Sur la question de la création d'un chemin d'accès, il convient de lire la motivation de l'acte attaqué dans son ensemble. Les différents motifs de cet acte participent en effet d'un même raisonnement et ne peuvent pas être dissociés, notamment en ce que l'incomplétude des plans est reprochée tant en ce qui concerne la création d'un chemin d'accès que la modification du relief du sol.

L'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Considérant la demande en ce qu'elle porte sur la création d'un chemin d'accès;

Considérant l'incomplétude des plans sur ce point;

Considérant que le complément photographique fourni lors de l'audition devant la Commission de recours apporte des renseignements quant aux abords et que, compte tenu de la non-minéralisation des accès et de la zone plane arrière, l'infiltration des eaux pluviales en surface reste possible du fait d'un coffre drainant estimé, sur [la] base des photos, à ± 0 m 40 en épaisseur; que toutefois, un dossier de demande de permis, portant sur la création d'un chemin d'accès, s'apprécie sur plans et non sur photos;

Considérant la demande en ce qu'elle porte sur une modification du relief du sol;

Considérant que les plans sont incomplets : pas de points de niveaux, pas d'indication cotée du relief existant de 5 m en 5 m, pas suffisamment de coupes en long et en travers (pas de coupes au niveau du chemin d'accès) ».

L'acte attaqué expose ainsi à suffisance les raisons pour lesquelles, en ce qui concerne le chemin d'accès, son auteur estime que les plans joints à la demande de permis sont incomplets (absence de plans en coupe) et considère que le complément photographique, s'il apporte certains renseignements quant aux abords, n'est pas de nature à pallier l'incomplétude relevée.

39. Par ailleurs, l'absence de coupes au niveau du chemin d'accès est établie par le dossier administratif. Il convient également de relever que le plan d'implantation joint à la demande ne figure aucune courbe de niveau et que, s'il renseigne le niveau du terrain naturel par rapport à un niveau de référence, il ne le fait, en ce qui concerne le chemin d'accès, qu'au droit de trois points de mesure situés sur la limite dudit terrain du côté de la voirie (points A et B) et du côté de la zone de parking (point H).

Il n'est pas non plus erroné de considérer que les photographies complémentaires n'apportent pas les données manquantes dès lors qu'elles ne figurent pas le chemin d'accès – à tout le moins dans la partie qui s'étend de la voirie jusqu'à la hauteur de la limite entre la parcelle cadastrée section A, n° 34b –, et qu'elles ne représentent pas précisément le relief du terrain existant et projeté à l'endroit où il est destiné à s'implanter.

40. Il résulte de ce qui précède que l'auteur de l'acte attaqué a pu raisonnablement considérer ne pas disposer des éléments suffisants pour apprécier, en pleine connaissance de cause, la demande de permis lui soumise en ce qui concerne la création du chemin d'accès aux boxes à chevaux et estimer que le dossier photographique ne pallie pas, sur ce point, l'incomplétude des plans.

La seconde branche n'est pas fondée.

Le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VII. Indemnité de procédure

41. 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 est rejetée.

Article 2.

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

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 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 11 mai 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux