

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.603 du 6 mai 2026

A. 237.906/XIII-9869

En cause :

1. **D.L.**,

2. **M.I.**,

3. **A.M.**,

ayant tous élu domicile chez
M^e Gautier BEAUJEAN, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée
CONCEPT SPORT**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Aurélie VANDENBERGHE et
Lionel-Albert BAUM, avocats,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 décembre 2022, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 12 octobre 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Concept Sport un permis d'urbanisme ayant pour objet le placement de 6 spots sur mâts repliables d'une hauteur de 8 mètres en vue de permettre l'éclairage d'une piste équestre privée sur un bien situé rue des Vannettes 26 à Neufchâteau et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cet arrêté.

II. Procédure

Un arrêt n° 256.215 du 4 avril 2023 a accueilli la requête en intervention introduite par la SRL Concept Sport, rejeté les demandes de suspension et de mesures provisoires et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.215).

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 13 avril 2023 par les parties requérantes.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 requérantes et adverse ont sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 31 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 202 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Laure Demez, conseillère d'État, présidente f.f, a exposé son rapport.

M^e Amandine Huart, *loco* M^e Gautier Beaujean, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nathalie Van Damme, *loco* M^{es} Aurélie Vandenberghe et Lionel-Albert Baum, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 256.215 du 4 avril 2023. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen en sa troisième branche

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), ainsi que de l'absence de motivation formelle et matérielle adéquate, de la contradiction et de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une troisième branche, les parties requérantes reprochent à l'autorité de ne pas avoir pris en considération l'avis obligatoire, favorable conditionnel, de la direction extérieure de Libramont de la direction du développement rural (DDR) du 30 septembre 2022. Elles exposent qu'alors que, selon cet avis, les spots devaient être limités à quatre et être d'une intensité comprise entre 150 et 280 lux, l'acte attaqué autorise six spots et ne prévoit aucune limitation. Elles critiquent l'acte attaqué en ce qu'il n'impose pas cette condition ni ne contient de motif permettant de comprendre les raisons pour lesquelles cet avis n'a pas été suivi. Elles relèvent que celui-ci précisait que « l'établissement devra respecter les conditions sectorielles reprises dans l'arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations destinées à l'équitation comportant une/des pistes(s) dont la surface totale est inférieure ou égale à 2000 m² et notamment l'article 6 qui stipule : "l'utilisation des pistes situées en dehors d'un bâtiment fermé n'est pas autorisée entre 22 heures et 7 heures" ». Elles reprochent à l'autorité de pas avoir pris en compte cet avis en ne vérifiant pas le respect de l'ensemble des conditions intégrales imposées par l'arrêté précité, lequel prévoit notamment, en son article 3, 2°, que « toute nouvelle piste ou tout nouveau bâtiment abritant une piste ne peut être implanté à moins de [...] 50 mètres d'une habitation de tiers ». Elles soutiennent que, sur la base d'un mesurage réalisé sur une vue aérienne, la piste équestre se situe à 47 mètres du point de la façade la plus proche d'une de leur habitation, en violation de cette condition. A leur estime, il ne peut être admis que l'acte attaqué autorise un projet accessoire à une piste équestre qui se trouve dans une situation infractionnelle, et ce d'autant plus que le placement des six poteaux d'éclairage autour de la piste a pour effet d'aggraver cette proximité infractionnelle.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que, bien que l'avis favorable conditionnel de la DDR est visé dans l'acte attaqué, son auteur a délivré conditionnellement le permis d'urbanisme pour six mâts, les jugeant indispensables à la tenue de l'activité en fonction des horaires fixés par le permis d'environnement. Elle soutient que l'avis précité ne lie pas le ministre statuant sur recours et que celui-ci motive à suffisance les raisons pour lesquelles les six spots doivent être autorisés. Elle ajoute que la condition relative aux 50 mètres ne porte pas sur le dispositif d'éclairage mais sur toute nouvelle piste ou tout nouveau bâtiment abritant une piste.

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent qu'il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que l'avis favorable conditionnel du DDR a été adéquatement pris en considération, la simple référence à cet avis ne suffisant pas. Elles exposent que la motivation du permis n'indique pas les raisons pour lesquelles six dispositifs d'éclairage sont autorisés, alors que l'avis précité préconisait de les limiter à quatre, ni les raisons pour lesquelles quatre dispositifs d'éclairage ne sont pas suffisants afin de permettre l'utilisation de la piste. Elles ajoutent que le permis ne comporte aucune précision ni condition urbanistique s'agissant de l'intensité lumineuse et de l'orientation des dispositifs d'éclairage alors que l'avis précité préconisait que « l'intensité sera comprise entre 150 et 280 lux » et qu'ils « seront dirigés uniquement vers la piste ». Elles en déduisent qu'il n'est pas possible de s'assurer que la partie adverse a statué en connaissance de cause quant à ce.

Selon elles, le projet autorisé par l'acte attaqué est l'accessoire de la piste équestre et est indispensable à son utilisation, de sorte qu'il en fait partie intégrante et doit respecter les conditions intégrales d'exploitation prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006, dont la distance minimum de 50 mètres par rapport à une habitation de tiers. Elles reprochent à la partie adverse de ne pas avoir vérifié le respect de ces conditions alors que l'avis favorable précité y était conditionné.

IV.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans

l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin non seulement de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce mais elle doit, en outre, permettre au Conseil d'État de contrôler l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs exprimés dans la décision.

L'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre explicitement à tous les avis ou objections formulés au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration d'un permis d'urbanisme ou au refus d'octroi d'un tel permis. Toutefois, si lors de l'instruction de la demande, des observations précises dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier ont été formulées, la décision prise ne peut être considérée comme adéquatement motivée si elle ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Cela étant, pour être adéquate, il faut mais il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux qui la fondent et qui, fût-ce implicitement, permettent de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité s'écarte, le cas échéant, d'avis ou de remarques antérieurement intervenus sur la demande.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

2. L'article D.IV.53 du CoDT dispose comme suit :

- « Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charge d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnées dans la présente section ».

Il ressort des termes de l'article D.IV.53, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT précité qu'un permis d'urbanisme peut être assorti de conditions pour autant qu'elles soient nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à sa faisabilité. Par ailleurs, ces conditions doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. En aucun cas, elles ne peuvent laisser place à une appréciation, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Elles ne peuvent ainsi pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

3. En l'espèce, à la suite de la proposition de décision de la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du 8 août 2022, qui relevait que la DDR aurait dû être consultée en raison de la situation du bien en zone agricole, l'autorité de recours a sollicité l'avis de cette instance. L'avis favorable conditionnel de la DDR du 30 septembre 2022 est formulé comme suit :

« L'établissement devra respecter les conditions sectorielles reprises dans l'arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations destinées à l'équitation comportant une/des pistes(s) dont la surface totale est inférieure ou égale à 2.000 m² et notamment l'article 6 qui stipule :
"L'utilisation des pistes situées en dehors d'un bâtiment fermé n'est pas autorisée entre 22 heures et 7 heures".

La SPRL demanderesse devra également être en ordre de permis d'environnement.

Le nombre de spots devra toutefois être limité à 4 et situés aux quatre coins de la piste. Leur intensité sera comprise entre 150 et 280 lux, et ils seront dirigés uniquement vers la piste afin de limiter leur impact sur la biodiversité.

Mon avis est favorable moyennant le respect des remarques émises ci-dessus ».

Suite à cet avis, la DJRC a adressé au ministre une nouvelle proposition de décision d'octroi conditionnel du permis, reçue le 5 octobre 2022. L'article 2 de cette proposition précisait que le permis était octroyé « sous réserve du respect des conditions émises dans l'avis rendu en date du 30/09/2022 par le SPW ARNE DDR (voir annexe 2) ».

Le 12 octobre 2022, le ministre a adopté cette proposition. Dans l'acte attaqué, la condition relative au respect des conditions de l'avis de la DDR a néanmoins été supprimée.

4. S'agissant du grief pris de l'absence d'imposition des conditions relatives au nombre de mâts et aux spots formulées dans l'avis de la DDR, l'acte attaqué est motivé comme suit quant à la conformité au bon aménagement des lieux du dispositif d'éclairage autorisé :

« Considérant que la mise en place du dispositif d'éclairage projeté permet l'apport de lumière nécessaire lors de l'entraînement des chevaux en période hivernale, lorsque les journées sont plus courtes et que les pistes ne peuvent être utilisées que durant l'après-midi par temps de gel ;

Considérant la topographie des lieux et plus précisément la situation de la parcelle en contrebas des fonds de jardins privés limités par une haie haute ; que le niveau d'implantation de la parcelle et le cadre paysager environnemental existant limitent déjà fortement le risque de nuisances pouvant être générées par l'éclairage projeté ;

Considérant que les spots LED, posés sur des mâts repliables, produiront une lumière blanche dirigée vers la piste ; que l'impact visuel des installations projetées sera donc limité à leur stricte durée d'utilisation et que le faisceau de lumière ne concernera que la surface de la piste équestre ;

Considérant qu'il n'est pas objectif de considérer que les installations projetées génèrent une pollution lumineuse en ce que l'éclairage projeté est ponctuel et strictement limité dans le temps et dans l'espace, de la même manière que l'éclairage public installé en bordure de nos voiries ;

Considérant que le permis d'urbanisme sollicité peut être octroyé sous réserve du strict respect des conditions émises dans le permis d'environnement délivré le 23/12/2020 ;

[...]

Considérant qu'en égard à ce qui précède, le Gouvernement décide de mettre en œuvre la prorogation prévue à l'article D.IV.68 du CoDT afin de solliciter les avis obligatoires ou qu'il juge utile de consulter et/ou de mettre en œuvre les mesures de publicité par l'entremise de la commune ;

Considérant que les instances ci-après ont été consultées :

- SPW ARNE DDR (situation du bien en zone agricole ("Actes et travaux situés en modification de destination") : son avis daté du 30/09/2022 est favorable conditionnel (cf. annexe 2) ;

Considérant que les 6 mâts projetés seront équipés de dispositifs d'éclairage uniquement destinés à éclairer la piste ; que ces derniers sont indispensables à la tenue de l'activité en fonction des horaires fixés par le permis d'environnement ».

Seuls les deux derniers alinéas précités diffèrent de la première proposition de décision de la DJRC, formulée avant la réception de l'avis de la DDR. En réponse à cet avis, quant au nombre de mâts, l'autorité se limite à affirmer que les 6 mâts projetés sont « indispensables à la tenue de l'activité en fonction des horaires

fixés », sans autre précision. Un tel motif, qui ne s'appuie sur aucun élément technique du dossier administratif ni sur une étude d'éclairage, ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle les quatre mâts, tels que préconisés par la DDR, ne suffisent pas à rencontrer l'objectif d'éclairage de la piste. En effet, s'il appartenait à l'autorité de recours, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de considérer qu'un éclairage était nécessaire à la tenue de l'activité nocturne, il lui appartenait également, au vu de l'avis de la DDR, d'exposer en quoi les quatre mâts préconisés par cette instance, compétente en ce qui concerne les activités en zone agricole, n'étaient pas suffisants pour ce faire. Une motivation circonstanciée s'imposait d'autant plus à cet égard que, durant l'enquête publique, des réclamations ont été formulées quant à la nécessité de limiter la quantité de lumière au strict nécessaire, que la CAR a considéré qu'en l'absence d'étude d'éclairage, il était impossible d'estimer la pollution lumineuse engendrée par le projet sur les habitations voisines et que la DJRC, dans sa dernière proposition de décision, préconisait d'imposer les conditions prévues par l'avis de la DDR.

L'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé sur cette question.

Ce grief est fondé.

5. Le premier moyen est fondé en sa troisième branche dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs et branches du premier moyen.

V. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 12 octobre 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la SRL Concept Sport un permis d'urbanisme autorisant le placement de 6 spots sur mâts repliables d'une hauteur de 8 mètres en vue de permettre l'éclairage d'une piste équestre privée sur un bien situé rue des Vannettes 26 à Neufchâteau.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune, 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 48 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 1.200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 mai 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Céline Morel,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Céline Morel

Laure Demez