CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 212.685 du 15 avril 2011

A. 198.551/XIII-5750

En cause : **FIEVET** Frédérique,
ayant élu domicile chez
Me David PAULET, avocat,
rue de la Pavée 7
5101 Erpent,

contre :

1. **la Commune de Somme-Leuze,**
2. **la Région wallonne,**
   représentée par son Gouvernement,
   ayant élu domicile chez
   Mes Pierre LAMBERT et
   Bénédicte HENDRICKX, avocats,
   rue de Nieuwenhove 14A
   1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e^ CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête unique introduite le 17 décembre 2010 par Frédérique FIEVET en tant qu'elle demande la suspension de l'exécution de "la décision du collège communal de Somme-Leuze du 4 juin 2010 délivrant à Magali DOGNE un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment contenant quatre boxes pour chevaux sur un bien sis à Hogne, rue des Basses, cadastré section B, n° 246 F";

Vu le dossier administratif de la première partie adverse;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la seconde partie adverse;

Vu le rapport de M^me^ LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 25 février 2011 fixant l'affaire à l'audience du 28 mars 2011 à 10 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, la requérante et Me David PAULET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Gautier MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ LEYSEN, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande peuvent être résumés comme suit :

1. Par un courrier du 23 juillet 2009, Magali DOGNE signale au Bourgmestre de Somme-Leuze qu'après avoir reçu son avis favorable pour la construction de boxes sur un terrain agricole qu'elle est en train d'acheter, elle souhaiterait, dans l'attente de toutes les autorisations, construire une piste d'équitation de 40 mètres sur 20, ces dimensions étant nécessaires "pour faire un bon travail et surtout pour faire des exercices d'obstacle". "La terre, écrit-elle, sera remplacée par du sable pour qu'il y ait une bonne infiltration de l'eau. Au niveau du relief, le terrain est assez plat et nous ne devrions pas dépasser la dénivellation autorisée (50 centimètres). La piste sera entourée d'une barrière en bois".

2. Le 30 juillet 2009, le collège communal de Somme-Leuze signale à Magali DOGNE que la construction d'une piste pour chevaux ne requiert pas d'autorisation urbanistique étant donné qu'il n'y a pas de modification du relief.

3. Le 4 mars 2010, Magali DOGNE introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment comportant quatre boxes pour chevaux, un local pour la nourriture et l'entretien, ainsi qu'un auvent pour la paille, sur un bien sis rue des Basses à Somme-Leuze-Hogne, cadastré section B, n^o^ 246f.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, adopté par arrêté royal du 22 janvier 1979.

4. La requérante est propriétaire d'un immeuble voisin sis chemin des Sapins 34 à Hogne. Cet immeuble constitue son lieu de résidence. Elle y a également établi son cabinet médical.

5. Le 2 avril 2010, la commune de Somme-Leuze accuse réception du dossier complet de la demande. La commune précise qu'"il a été procédé à l'examen des incidences probables du projet sur l'environnement au sens large et [qu']il en résulte que le projet n'est pas de nature à avoir des incidences notables sur l'environnement, tenant compte des critères de sélection pertinents visés par l'article D.66, § 2, ainsi que des informations connues à ce stade de l'instruction de la demande de permis en l'absence de consultation requise et du résultat de l'enquête publique et qu'il n'y a donc pas lieu de requérir la réalisation d'une étude d'incidences [...]", que la demande nécessite l'avis de la direction générale de l'Agriculture, et qu'elle est soumise à l'avis du fonctionnaire délégué et à enquête publique en vertu de l'article 330, 11° du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE).

6. Une enquête publique est organisée du 6 au 21 avril 2010. Elle suscite trois réclamations, dont celle de Frédérique FIEVET qui s'oppose au projet en raison d'une allergie majeure aux poils de chevaux (asthme sévère nécessitant la mise sous cortisone).

7. Le 12 avril 2010, le département de la Ruralité et des Cours d'eau de la direction du développement rural émet un avis défavorable sur la demande. Cet avis est motivé par le fait que le bâtiment projeté est situé en zone agricole et que la demanderesse de permis n'est pas agricultrice.

8. Le 23 avril 2010, le collège communal émet un avis défavorable sur la demande. Il considère que le projet ne nuit pas à la destination de la zone mais n'est pas compatible avec le voisinage et ne s'intègre pas dans le site bâti existant.

9. Par un courrier du 26 avril 2010, Magali DOGNE précise au collège communal que la construction des boxes se fait dans le cadre privé, pour le loisir de ses enfants et non pas à titre professionnel et qu'il n'est en aucun cas question de faire une cafétéria ou un débit de boissons.

10. Le 30 avril 2010, le collège communal émet un nouvel avis favorable motivé comme suit :

" Considérant que la demanderesse, après avoir pris connaissance de manière anonyme des réclamations, a souhaité apporter un complément d'informations;
Considérant que la construction de boxes se fera dans le cadre privé pour le loisir des enfants de la demanderesse uniquement, pour maximum 4 chevaux, sans autre infrastructure que les boxes et la piste aménagée;
Considérant les éléments du dossier, le projet ne nuit pas à la destination de la zone mais est compatible avec le voisinage et s'intègre dans le site bâti existant".

Cet avis favorable est assorti de conditions, à savoir que le projet garde à l'avenir son caractère privé et qu'une haie dense de feuillus d'essence régionale soit plantée entre le terrain concerné et la zone résidentielle.

11. Le 26 mai 2010, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sur la demande. Il considère que le projet est conforme à la zone agricole et que compte tenu de la situation existante, il ne compromet pas la destination générale de celle-ci et son caractère architectural. Cet avis est assorti de la condition de respecter les conditions émises par le collège communal en séance du 30 avril 2010 et à la condition que la haie dense évoquée par le collège communal soit plantée à dater de la délivrance du permis.

12. Le 4 juin 2010, le collège communal de Somme-Leuze délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Par un courrier du 16 octobre 2010, la requérante signale à la commune de Somme-Leuze qu'elle n'a jamais reçu de courrier en réponse aux observations d'ordre sanitaire qu'elle a formulées dans le cadre de l'enquête publique et dont elle rappelle le contenu.

14. Le 25 novembre 2010, la commune de Somme-Leuze communique au conseil de la requérante, à la demande de ce dernier, une copie de l'acte attaqué et des documents relatifs au dossier. Frédérique FIEVET précise, sans être contestée quant à ce, que la décision attaquée ne lui a pas été personnellement notifiée;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 35 du CWATUPE, du principe de bonne administration, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et plus particulièrement ses articles 2 et 3, de l'erreur de droit, et de la contradiction dans les motifs;

que, dans une première branche, elle reproche à la partie adverse de s'être fondée pour octroyer le permis sollicité sur la possibilité que soient admis en zone agricole les petits abris pour animaux, alors que l'objet de la demande était, selon elle, l'exercice d'une activité d'équitation sur la parcelle (activité récréative de plein air au sens de

l'article 35, alinéa 5); qu'elle soutient que la partie adverse devait donc, en octroyant le permis, veiller au caractère réversible des actes et travaux autorisés et motiver le caractère exceptionnel de la dérogation; qu'elle relève que le bâtiment projeté s'implante à proximité d'une piste d'équitation existante qui n'a fait l'objet d'aucune autorisation urbanistique préalable de la part de la commune qui en a dispensé la demanderesse du permis; qu'elle observe toutefois que "tant la commune que le fonctionnaire délégué ont considéré que la construction des boxes et la piste d'équitation étaient indissociablement liés"; qu'elle fait valoir qu'il faut considérer que l'objet de la demande est l'exercice d'une activité d'équitation sur le site, "soit une activité récréative au sens de l'article 35, alinéa 5, du CWATUPE"; qu'elle rappelle à cet égard que de telles activités récréatives ne peuvent être autorisées qu'à titre exceptionnel et à titre temporaire, faute de quoi le permis est irrégulier; que, selon elle, l'acte attaqué n'est motivé sur aucun de ces aspects;

que, dans une seconde branche, elle reproche à l'acte attaqué - à supposer que l'activité projetée ne soit pas qualifiée d'activité récréative de plein air - de considérer que l'objet du permis octroyé est un petit abri pour animaux, alors que le projet ne répond pas à cette définition; qu'elle soutient que si le terme "petit" n'est pas défini par l'article 35 du CWATUPE, il ressort néanmoins des travaux préparatoires que "l'ordre de grandeur de 35 m² est valable"; qu'elle souligne que le permis attaqué porte sur un bâtiment d'une superficie de 141, 04 m^2 et qu'il ne s'agit dès lors pas d'un "petit abri";

Considérant que la seconde partie adverse répond au premier moyen, en ses trois branches, que l'autorité appelée à statuer sur une demande de permis voit l'étendue de sa compétence strictement circonscrite à ce qui lui est demandé, ni plus ni moins; qu'elle prétend qu'en l'espèce, la demande de permis d'urbanisme ayant uniquement pour objet la construction de quatre boxes pour chevaux, le collège communal de Somme-Leuze a valablement considéré que le projet consistait en la construction de petits abris pour animaux; qu'elle soutient également que ce constat est d'ailleurs conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat de laquelle il ressort que la construction de boxes pour chevaux doit être considérée comme étant autorisée par l'article 35, alinéa 4 [lire 6], du CWATUPE au titre de petits abris pour animaux; qu'elle relève, enfin, que l'acte attaqué, qui met notamment en exergue le caractère familial et modeste du projet, permet clairement de connaître l'impact paysager du projet et de se rendre compte que celui-ci est compatible avec le voisinage et le bâti existant, qu'il est adéquatement motivé et qu'en outre, le permis est délivré à la condition qu'une haie dense soit plantée, ce qui est de nature à augmenter sensiblement la compatibilité du projet avec le voisinage;

Considérant, sur les deux premières branches réunies, que la requérante reproche à l'acte attaqué sa motivation lacunaire et s'interroge tout particulièrement sur la qualification juridique à donner à l'écurie litigieuse;

Considérant que l'article 35 du CWATUPE dispose ce qui 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 être exceptionnellement destinée aux activités récréatives 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 pêches 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 boisement, 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 biométhanisation ainsi qu'aux actes et travaux qui s'y rapportent";

Considérant que l'article 452/34 du CWATUPE dispose :

" Sont seules autorisées les activités récréatives de plein air qui consistent en des activités de délassement relevant du loisir ou du sport, qui se pratiquent sur des aires spécifiques, notamment la pêche, le golf, l'équitation, le vélo tout-terrain, les activités de tir, l'aéromodélisme, les ultra légers motorisés et les activités de plein air utilisant des véhicules à moteur électrique, thermique ou à explosion, pour autant qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone.

Le projet doit remplir les conditions suivantes :
1° à l'exception des étangs et des équipements de manutention de carburants, aucune partie du sol ne peut être munie d'un revêtement imperméable à l'intérieur du périmètre des équipements;
2° le parcage des véhicules doit être établi sur un revêtement discontinu et perméable;

[...]";

Considérant que le permis attaqué cite in extenso l'avis du collège communal de Somme-Leuze du 23 avril 2010, l'avis du même collège du 30 avril 2010, ainsi que la décision du fonctionnaire délégué du 26 mai 2010; qu'il ne

comprend pas d'autre motivation; que le premier avis du 23 avril 2010 est rédigé comme suit :

" […] Considérant les éléments du dossier, le projet ne nuit pas à la destination de la zone mais n'est pas compatible avec le voisinage et ne s'intègre pas dans le bâti existant;

Emet un avis défavorable au projet présenté.

[…]";

que l'avis favorable du collège du 30 avril 2010 énonce quant à lui ce qui suit :

" […]

Considérant que la construction de boxes se fera dans le cadre privé pour le loisir des enfants de la demanderesse uniquement, pour maximum quatre chevaux, sans autre infrastructure que les boxes et la piste aménagée;

Considérant les éléments du dossier, le projet ne nuit pas à la destination de la zone mais est compatible avec le voisinage et s'intègre dans le site bâti existant;

[…]";

qu'enfin, dans son avis favorable du 26 mai 2010, repris in extenso dans l'acte attaqué, le fonctionnaire délégué relève quant à lui ce qui suit :

" [...]

Considérant que le projet est conforme à la zone agricole;

Art. 35. De la zone agricole
..., «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»;

Considérant que des éléments du dossier, notamment les renseignements fournis dans la notice préalable des incidences du projet sur l'environnement, l'implantation, le rapport photographique ainsi que du courrier de la demanderesse, il apparaît que le projet forme une unité fonctionnelle avec la piste existante;

Considérant que le projet implanté à plus de 40.00 mètres de la voirie communale et des habitations les plus proches est compatible avec le voisinage et que les remarques des réclamants semblent infondées;

Vu la typologie ainsi que des matériaux du projet;

Considérant que, compte tenu de la situation existante, le projet ne compromet pas la destination générale de la zone et son caractère architectural;

[...]";

Considérant que la première partie adverse qui délivre le permis sollicité semble se rallier à ce dernier avis, sans pour autant expliquer son revirement d'attitude; que la motivation est donc sur ce point lacunaire; qu'elle ne permet pas, en

effet, de comprendre pourquoi le permis attaqué est délivré sans qu'une dérogation au zonage n'ait été accordée alors même que la première partie adverse avait elle-même organisé une enquête publique au motif qu'il existait, selon elle, une "dérogation à la zone agricole (la demanderesse n'est pas agricultrice)";

Considérant par ailleurs, que l'écurie projetée, d'une longueur de 17,20 mètres et d'une largeur de 8 mètres, soit environ 137 m^2, est prévue pour accueillir quatre boxes, dont un double, un local destiné au fourrage et un local destiné à l'entretien des chevaux; que le projet ne paraît pas disproportionné pour accueillir les quatre chevaux de la demanderesse de permis; que la question se pose de savoir si le projet ne dépasse toutefois pas la notion de "petit" abri pour animaux; que la superficie maximale autorisée pour ces "petits abris pour animaux", tels qu'introduits par le décret RESA du 3 février 2005, n'est pas précisée dans l'article 35 ou dans un quelconque arrêté d'exécution; que, cependant, appelé à se prononcer sur cette question lors des travaux parlementaires, le ministre avait indiqué que "l'ordre de grandeur de 35 m^2 est valable" (Doc.Parl., Parl.Wal., 74 (2004-2005) n° 45, p.57); qu'en tout état de cause, la qualification du projet comme un petit abri pour animaux - qui ne déroge pas à la destination de la zone- ne peut être que déduite de la motivation de l'avis du fonctionnaire délégué; qu'une telle motivation, qui se contente de reproduire l'article 35, alinéa 6, du CWATUPE, n'est cependant pas suffisante;

Considérant, par ailleurs, que dès lors que la construction des boxes pour chevaux se fera pour le loisir des enfants de Magali DOGNE et que l'écurie forme, selon le fonctionnaire délégué lui-même, une unité fonctionnelle avec la piste d'équitation existante, le projet paraît davantage s'apparenter à une construction liée à une activité récréative de plein air; que, dans une telle hypothèse, les travaux projetés ne pouvaient, sur la base de l'article 35, alinéa 5 du CWATUP, être autorisés qu'à titre exceptionnel et temporaire et pour autant que l'activité ne mette pas en cause de manière irréversible la destination de la zone; que l'acte attaqué ne se prononce aucunement sur la réunion des conditions prescrites par l'article 35, alinéa 5, du CWATUPE; que le premier moyen est sérieux en ses deux premières branches;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que l'article 8, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 dispose que la demande de suspension doit contenir un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement attaqué risque de causer

au demandeur un préjudice grave difficilement réparable; qu'ainsi, pour satisfaire aux dispositions précitées, le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer in concreto que l'exécution de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que cette règle comporte plusieurs corollaires :

- la charge de la preuve incombe au requérant à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant qu'au titre du risque de préjudice grave difficilement réparable, la requérante fait valoir qu'elle souffre d'une forte allergie aux poils de chevaux, attestée par les contrôles sanguins qu'elle joint à sa requête; qu'elle souligne que ces allergies ont pour conséquence des problèmes respiratoires aigus qui nécessitent la prise de corticoïdes; qu'elle rappelle également que la prise de ce type de médicament présente une série d'effets secondaires qu'elle a rappelés dans son courrier du 16 octobre 2010 au bourgmestre de la commune de Somme-Leuze; qu'elle déclare que le traitement auquel elle doit se soumettre implique aussi l'utilisation de bêtamimétiques dont l'utilisation comporte des risques importants; qu'elle prétend à cet égard que la Food and Drug Administration a conclu qu'il existe un réel doute sur l'innocuité de ces médicaments et qu'il y a lieu d'en limiter l'utilisation; que, selon elle, la mise en œuvre du permis aboutirait à la présence permanente des chevaux près de son domicile et près de son lieu de travail, créant ainsi un risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'en l'espèce, le permis a été délivré le 4 juin 2010; qu'à cette époque, les chevaux se trouvaient déjà sur la parcelle considérée; que s'il est indéniable que l'allergie aux poils de chevaux pose à la requérante de graves problèmes de santé, cette allergie constitue néanmoins une circonstance subjective et

personnelle complètement étrangère à la police de l'urbanisme qui n'est pas de nature à empêcher à elle seule la délivrance d'un permis d'urbanisme;

Considérant, de plus, que le préjudice dont se prévaut la requérante existe indépendamment de la construction de l'écurie litigieuse; que les symptômes liés à l'allergie de la requérante sont liés à la proximité de chevaux; qu'en effet, le certificat médical rédigé par le docteur DELAUNOIS le 15 novembre 2010 et produit par la requérante à l'appui de sa requête atteste ce qui suit :

" [...]

Je t'ai revue ce 27/10/2010 à l'occasion d'une aggravation de tes symptômes asthmatiques. Rappelons que l'asthme a été très sévère des années 1981 à 1986 [...]. La dernière exacerbation sévère date de 1998 ayant justifié une corticothérapie à dose élevée.

[...]

Les tests cutanés d'allergie avaient montré une polysensibilisation, entre autres aux phanères d'animaux et de chevaux.

Actuellement, des suites de la mise en contact avec un manège proche de ton domicile, tu as ressenti une aggravation des symptômes amenant des gênes respiratoires journalières, parfois nocturnes, justifiant la prise de Ventolin. […]

Deux tests biologiques récents ont mis en évidence un RAST positif pour les phanères de chevaux, le 06 mai et le 9 septembre de cette année.

[...].

Les bilans pratiqués précédemment ont toujours révélé une composante allergique importante dans la maladie asthmatique. La concomitance et la réapparition des symptômes avec l'exposition proche à des chevaux, confirmés par des tests biologiques positifs pour ceux-ci, apportent de sérieux arguments quant à la responsabilité de cette exposition dans la réapparition de ton asthme. Il est donc indispensable que cette exposition soit interrompue";

que le préjudice de la requérante découle en réalité de la simple présence des chevaux sur la parcelle considérée et non pas de l'exécution du permis litigieux; qu'un éventuel arrêt de suspension ne permettrait pas de faire disparaître la possibilité pour la propriétaire de faire paître ses chevaux sur ladite parcelle située en zone agricole et à proximité du domicile de la requérante; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable en lien avec la construction de l'écurie, n'est dès lors pas établi,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre des référés, le quinze avril deux mille onze par :

Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme	MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

C. MOREL. S. GUFFENS.