

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.186 du 11 décembre 2023

A. 230.380/XIII-8917

En cause : **PEETERMANS** Ingrid,
ayant élu domicile chez
M^e Thomas HAZARD, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la ville de Jodoigne, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

Partie intervenante :

DI GIOIA Enrico,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas DUBOIS, avocat,
chaussée de Louvain 523
1180 Lasne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 6 mars 2020 par la voie électronique, Ingrid Peetermans demande l'annulation de la décision du 23 décembre 2019 par laquelle le collège communal de Jodoigne délivre, sous conditions, un permis d'urbanisme à Enrico Di Gioia ayant pour objet la régularisation de divers travaux et de la construction d'une piscine et son vestiaire sur un bien sis rue de Saint-Rémy, 20 à Jodoigne.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 16 juillet 2020, Enrico Di Gioia a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 15 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 9 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 novembre 2023.

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

M^e Cindy Mopalanga, loco M^e Thomas Hazard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charline Mahia, loco M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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

3. Le litige est relatif à la régularisation de divers travaux, d'une piscine et d'un vestiaire sur un bien appartenant à Enrico Di Gioia situé rue de Saint-Rémy 20 à Jodoigne et cadastré 10^e division (Zétrud-Lumay), section A, n° 138F.

Le bien litigieux est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez et en zone d'habitat à densité faible au schéma de développement communal (SDC) adopté en séance du conseil communal de Jodoigne du 6 décembre 2016. Il constitue le lot n° 1 du permis de lotir octroyé par le collège communal de Jodoigne le 5 janvier 2005, devenu permis d'urbanisation.

Ingrid Peetermans, requérante, est domiciliée dans l'habitation voisine, située rue de Saint-Rémy 22.

4. Enrico Di Gioia introduit une première demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une piscine et d'une terrasse couverte, dont il est accusé réception du caractère complet le 11 janvier 2019.

Le 13 février 2019, l'éco-conseillère de la ville de Jodoigne émet un avis favorable conditionnel.

Le 15 mai 2019, la fonctionnaire déléguée refuse d'accorder le permis d'urbanisme.

A une date inconnue, Enrico Di Gioia entreprend des travaux de construction de la piscine et du vestiaire.

5. Le 15 juillet 2019, il introduit une seconde demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « réalisation de divers travaux non conformes au permis d'urbanisme lors de la construction de l'habitation » et la « construction d'une piscine extérieure enterrée et d'un local vestiaire sans autorisation ».

6. Le 16 juillet 2019, un récépissé de dépôt de la demande de permis d'urbanisme est délivré.

7. Par un courrier recommandé du 9 septembre 2019, la fonctionnaire déléguée avise le collège communal des délais et de la procédure à réaliser, dès lors que celui-ci n'a pas envoyé l'accusé de réception attestant du caractère complet et recevable de la demande dans le délai de vingt jours qui lui était imparti par l'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT).

8. Le 13 septembre 2019, le collège communal décide de proroger de trente jours le délai qui lui est imparti pour statuer sur la demande.

9. Du 18 septembre au 2 octobre 2019, une annonce de projet est organisée, durant laquelle la requérante dépose une lettre de réclamation.

10. Le 18 septembre 2019, le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement émet un avis favorable.

11. Le 7 novembre 2019, le collège communal émet un avis favorable sous conditions.

12. Le 18 décembre 2019, la fonctionnaire déléguée rend un avis défavorable et transmet une proposition de refus de permis d'urbanisme.

13. En séance du 20 décembre 2019, le collège communal octroie le permis d'urbanisme, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

14. Le moyen unique 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, de l'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles D.IV.5, D.IV.16, 2°, et D.IV.40 du CoDT, des prescriptions 4.5 et 9.4 du permis d'urbanisation n° 25048-LTS-0391-00 du 5 janvier 2005 et du principe de bonne administration ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il est divisé en trois branches.

15. Dans la première branche qu'elle intitule « fonctionnaire délégué non adéquatement informé ou remettant un avis sur une base incomplète », la requérante considère que la fonctionnaire déléguée soit ne s'est pas vue remettre un dossier complet pour rendre son avis, soit n'a pas examiné l'intégralité du dossier.

16. Dans la deuxième branche qu'elle intitule « écarts par rapport aux prescriptions du permis d'urbanisation en termes de surface maximale d'occupation des sols », elle considère que le projet s'écarte de la prescription 4.5 du permis d'urbanisation.

La parcelle litigieuse totalisant une surface de 825 m², elle estime que la surface d'occupation au sol des constructions ne peut pas excéder 180 m².

Or, elle constate que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas calculé le dépassement induit par la régularisation litigieuse, ni apprécié la possibilité de s'en

écarter, et ce en méconnaissance des conditions d'admissibilité des écarts prescrites par l'article D.IV.5 du CoDT.

16.1. Concernant la première condition de l'absence d'atteinte aux objectifs du permis d'urbanisation, elle allègue qu'en imposant une surface maximale d'occupation des sols des constructions, la prescription 4.5 du permis d'urbanisation a pour objectifs d'assurer un caractère suffisamment aéré du quartier et de chacun de ses lots au regard de ses voisins, de limiter l'imperméabilisation de sols et de gérer adéquatement les paysages bâtis et non bâtis de la commune. Elle concède que, si ces objectifs ne sont pas expressément identifiés dans le permis, cela importe peu et que l'auteur de l'acte attaqué doit assumer seul sa négligence de ne pas avoir déterminé les objectifs de cette prescription. Elle estime que ces objectifs sont compromis.

Se fondant sur la motivation formelle de l'acte attaqué, elle établit le calcul suivant : la maison développe en l'état une superficie au sol de 188 m² à laquelle s'ajoutent 39 m² de terrasses, 6,41 m² de pool house et 53,68 m² de piscine, ce qui donne un total de minimum 287,09 m² (auquel doivent notamment être ajoutées les margelles de la piscine dont la superficie est inconnue). Elle en infère que la surdensification de la parcelle est d'un minimum de 107,09 m², soit 59 % de la norme maximale prévue par le permis d'urbanisation. Elle considère qu'une telle surdensification contrevient « à l'évidence » aux objectifs précités et n'est, partant, pas admissible. Il en va ainsi, selon elle et à titre d'exemple, de l'atteinte au caractère aéré du lotissement.

Elle ajoute qu'en violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée et de l'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, la motivation de l'acte attaqué ne définit pas les objectifs de la prescription 4.5 et n'expose pas en quoi ceux-ci ne sont pas compromis par l'écart litigieux, en cumul avec les autres écarts également admis.

16.2. Concernant la seconde condition visée par l'article D.IV.5 du CoDT, elle expose qu'admettre une augmentation aussi importante de la surface maximale d'occupation des sols ne contribue ni à la protection ni à la gestion ni à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. Elle rappelle que, par référence à la Convention européenne du Paysage, faite à Florence le 20 octobre 2000, et en lien avec la jurisprudence du Conseil d'État rendue sous l'ancien Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), il appartient à la partie adverse de démontrer qu'elle a une perception exacte du paysage bâti et non bâti impacté par le projet qui lui est soumis, puis de présenter l'impact du projet sur le paysage concerné ainsi décrit et, enfin, d'établir que, selon

elle, le projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage concerné.

Elle estime qu'en l'espèce, la partie adverse ne démontre nullement, par la motivation de l'acte attaqué, avoir procédé à une telle analyse par étapes successives. Elle précise que l'impact du projet litigieux (notamment par le biais du pool house) sur sa propriété n'est nullement apprécié, alors même qu'il est construit en mitoyenneté, sans son accord.

16.3. Elle en conclut que l'écart à la prescription 4.5 du permis d'urbanisation a été accordé en violation de l'article D.IV.5 du CoDT et des exigences de motivation formelle exprimées tant par la loi du 29 juillet 1991 que par l'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Elle y voit aussi une erreur manifeste d'appréciation.

17. Dans la troisième branche qu'elle intitule « écarts par rapport aux prescriptions du permis d'urbanisation en termes d'aménagement des abords », elle constate qu'il ne s'agit pas d'un abri de jardin mais d'un pool house, sans qu'il puisse y avoir assimilation entre les deux, sachant qu'un pool house peut comporter les machineries techniques ainsi que les produits d'entretien de la piscine (chlore, sel, ...), lesquels présentent des nuisances propres en termes de bruit ou d'odeur, d'autant plus incommodantes que le bâtiment est proche de la limite mitoyenne. Elle ajoute que le pool house est situé en zone de jardin, à moins de 3 mètres des limites latérales et directement contre la mitoyenneté, sans que cette construction n'ait fait l'objet d'un accord écrit préalable de sa part.

Elle considère que le non-respect du seuil de 3 mètres imposé par la prescription 9.4 du permis d'urbanisation en termes d'aménagement des abords n'est, en l'espèce, ni juridiquement possible ni adéquatement motivé au regard des conditions établies par l'article D.IV.5 du CoDT.

17.1. Concernant la première condition de l'absence d'atteinte aux objectifs du permis d'urbanisation, elle expose qu'en imposant une distance minimale de 3 mètres, à compter de la limite mitoyenne, pour la construction de tout abri de jardin en zone de jardin, la prescription 9.4 du permis d'urbanisation a nécessairement pour objectifs d'éviter une trop grande promiscuité qui porterait atteinte à la vue dont jouit le voisin sur la zone de jardin et au-delà, à son intimité et à la jouissance par le voisin de son jardin. Elle assure qu'il importe peu que ces objectifs ne soient pas expressément identifiés dans le permis d'urbanisation.

Elle considère que la construction du pool house sur la limite mitoyenne contrevient « à l'évidence » aux objectifs précités et n'est pas admissible.

Selon elle, l'écart admis à la prescription 9.4 par la construction du pool house, cumulé avec l'écart admis à la prescription 4.5, porte atteinte, de manière disproportionnée, à la vue dont elle jouit sur la zone de jardin et au-delà et à son intimité.

Elle ajoute que la construction du pool house le long de sa propriété dégrade de manière importante l'environnement immédiat de celle-ci, tout comme la jouissance de son jardin. Elle estime qu'il crée un effet de masse important visible depuis son habitation et son jardin. Selon elle, cette construction, bien plus haute que la haie, dont la profondeur s'étend au-delà du strict nécessaire pour prolonger la haie au-delà du volume par ailleurs construit, et constituée de blocs de béton totalement inesthétiques, modifie de manière substantielle le paysage dont elle jouissait jusqu'alors.

Elle en conclut que le projet contrevient aux objectifs poursuivis par le permis d'urbanisation en termes d'aménagement des abords. Elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué ne définit pas les objectifs de la prescription 9.4 ni n'expose en quoi ces objectifs ne seraient pas compromis, en cumul avec les autres écarts admis.

17.2. Concernant la seconde condition visée par l'article D.IV.5 du CoDT, elle expose que la construction du pool house contre sa propriété ne contribue pas à la protection ni à la gestion ni à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. Sur la base d'un raisonnement identique à celui déjà exposé aux points 6.2 et 6.3, elle conclut que l'écart à la prescription 9.4 a été accordé en violation de l'article D.IV.5 du CoDT et des exigences de motivation formelle exprimées par la loi du 29 juillet 1991 et par l'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Elle y voit aussi une erreur manifeste d'appréciation.

18. Elle expose que le moyen, en ses deuxième et troisième branches, est d'autant plus fondé que la fonctionnaire déléguée estimait que les constructions existantes ont déjà une forte emprise sur la parcelle, que le projet litigieux prévoit une piscine et des abords surdimensionnés pour la parcelle, que l'emprise est très grande, qu'une sur-urbanisation de la parcelle est à craindre, que tout le fond de jardin sera imperméabilisé, que l'espace résiduel vert est très restreint, que l'imperméabilisation des sols et l'impact paysager ne sont pas acceptables et qu'il est préférable d'aménager une piscine de dimension plus restreinte en lien avec la

terrasse existante, afin de réduire l'impact sur la parcelle et de restreindre voire de supprimer le pool house.

Elle estime que la partie adverse ne répond pas à l'avis de la fonctionnaire déléguée ni à sa lettre de réclamation sur ces points.

Elle ajoute que la motivation formelle de l'acte attaqué devait être d'autant plus précise qu'il s'agissait ici d'apprécier la régularisation d'actes et travaux réalisés sans permis d'urbanisme et, partant, en infraction.

B. Le mémoire en réponse

19. La partie adverse répond que la première branche est irrecevable et, à tout le moins, non fondée.

20. Concernant la deuxième branche, elle répond qu'il n'y a aucun écart en matière de surface maximale d'occupation des sols des constructions.

En effet, à son estime, le titre 4 « Implantation » des prescriptions urbanistiques du permis d'urbanisation vise l'implantation des constructions des habitations. Elle relève qu'en revanche, le titre 9 concerne l'aménagement des abords et vise, en son point 4, l'aménagement d'une piscine, des terrasses et abris de jardin sans prévoir de limite numérique en matière de surface d'occupation du sol des aménagements des abords.

Elle considère qu'en tant que les travaux autorisés sont considérés comme des aménagements d'abords et non comme l'implantation de la construction principale, il n'y a aucune limite de surface. Il s'ensuit, à son estime, que la prescription 4.5 du permis d'urbanisation n'est pas violée en sorte qu'aucun écart ne devait être sollicité ni, *a fortiori*, motivé.

21. Concernant la troisième branche, elle est d'avis qu'il n'y a aucun écart à la prescription 9.4 du permis d'urbanisation en ce qui concerne le pool house, celui-ci étant admis à titre d'abri de jardin. Elle considère que le fait qu'il s'appelle « pool house » ou « remise » ou « vestiaire » ou « abri de jardin » n'a aucun impact sur le fait qu'un tel aménagement est spécifiquement autorisé par le permis d'urbanisation. Elle souligne que, celui-ci prévoyant spécifiquement l'implantation de piscine, son accessoire peut être admis sans écart, sans quoi les prescriptions n'ont aucun sens.

Elle considère que la partie requérante ne peut pas être suivie lorsqu'elle explique que le pool house peut contenir de la machinerie et des produits d'entretien, au contraire d'un abri de jardin. En effet, elle souligne que l'abri de jardin peut être un lieu d'entrepôt d'engrais et autres produits sanitaires/dés herbants pour le jardin, similaires au chlore/sel. Quant à la machinerie, elle fait valoir qu'il n'est pas rare que les abris de jardin permettent l'usage de machines destinées au bricolage/jardinage, de sorte que les nuisances du pool house sont de même nature que celles liées à un abri de jardin.

Concernant l'implantation du pool house, elle admet que le projet s'écarte de la prescription 9.4 du permis d'urbanisation en ce qu'il est situé à moins de 3 mètres des limites latérales de propriété sans avoir obtenu l'accord préalable des voisins et ajoute que c'est d'ailleurs pour cette raison qu'une annonce de projet a été réalisée.

Elle ne partage toutefois pas la lecture des objectifs de cette prescription faite par la requérante. Elle estime que le vestiaire est de dimension particulièrement modeste tant par sa surface (6,51 m²) que par sa hauteur (2,5 mètres à l'acrotère) qui, compte tenu de l'existence d'une haie d'une hauteur de près de 2 mètres, s'intègre discrètement dans le paysage et impacte de manière limitée la vue de la requérante. Elle ajoute avoir pu apprécier qu'implanter un abri de 2,5 mètres de haut le long d'une haie de 2 mètres n'était pas de nature à compromettre les objectifs du lotissement dans ce contexte. Elle ajoute que la requérante ne démontre pas l'atteinte disproportionnée invoquée et que l'acte attaqué motive l'écart par référence aux explications du demandeur sur la forme trapézoïdale de la parcelle.

Quant à la condition paysagère, elle estime que le projet, en s'écartant des prescriptions du permis d'urbanisation, permet une meilleure intégration paysagère le long de la haie existante, offrant une plus large zone non urbanisée et évitant ainsi le gaspillage des espaces naturels. Elle ajoute que, sur la base d'une photographie reprise au dossier administratif, elle a pu distinguer la présence de la haie à côté du projet à sa hauteur définitive, ce qui illustre l'intégration visuelle du projet implanté le long de la limite mitoyenne (plutôt qu'à 3 mètres).

Elle rappelle que le projet a été fortement réduit, notamment en termes de minéralisation des abords, permettant ainsi de laisser plus de place à la végétation.

Elle en conclut que la motivation est suffisante et adéquate au regard de l'article D.IV.5 du CoDT et qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise.

C. Le mémoire en réplique

22. La requérante se désiste de la première branche du moyen unique.

23. Sur la deuxième branche, elle réplique qu'il ne fait aucun doute qu'une piscine et un pool house constituent des constructions au sens du CoDT. Elle fait valoir que la notion de « construction » ne fait pas l'objet d'une définition propre dans le permis d'urbanisation qui permettrait d'estimer que les surfaces d'occupation au sol des constructions autres que celle consistant en l'habitation principale ne doivent pas être prises en considération pour vérifier le respect de la prescription 4.5 du permis d'urbanisation.

Selon elle, dès lors que le projet implique un dépassement de la surface maximale d'occupation au sol des constructions, l'auteur de l'acte attaqué devait veiller à apprécier la pertinence d'un tel écart et, le cas échéant, le motiver adéquatement, ce qu'il n'a pas fait.

24. Sur la troisième branche, elle réplique qu'un pool house est défini comme étant un « bâtiment servant à la détente situé à proximité d'une piscine et ouvert sur celle-ci » et qu'il « peut aussi parfois héberger le local technique servant à l'entretien de la piscine » tandis qu'un abri de jardin se définit comme « une construction légère de type mobilière faisant office de débarras à l'extérieur ». Elle en infère que les notions d'abri de jardin et de pool house ne se recouvrent pas.

Concernant l'implantation à plus de 3 mètres des limites parcellaires prévue par la prescription 9.4 du permis d'urbanisation, elle constate que l'auteur de l'acte attaqué reconnaît que le projet s'en écarte. Elle en déduit que l'acte attaqué devait contenir une motivation adéquate permettant de justifier un tel écart dans le respect des conditions prescrites par l'article D.IV.5 du CoDT. Elle relève que la partie adverse fait état de ce que « l'acte attaqué motive les écarts par référence aux explications du demandeur, l'écart étant justifié par la forme trapézoïdale de la parcelle ». Or, à son estime, elle s'est contentée de reproduire la motivation des écarts contenue dans la note établie par l'architecte mandaté par le demandeur de permis, sans toutefois exposer les motifs pour lesquels elle estime cette motivation adéquate ni même indiquer qu'elle fait siennes ces considérations.

Elle est d'avis qu'une telle manière de procéder ne peut être considérée comme satisfaisant à l'obligation de motivation adéquate et suffisante de l'écart engendré par le projet. Elle fait valoir qu'il en est d'autant moins ainsi que le passage de la note reproduit dans l'acte attaqué ne permet ni de comprendre en quoi

l'octroi de l'écart permet au projet litigieux de respecter les objectifs de l'article D.IV.5 du CoDT, ni de répondre aux observations formulées à l'appui de sa réclamation déposée dans le cadre de l'annonce de projet et dont le contenu a été jugé pertinent par la fonctionnaire déléguée dans son avis du 18 décembre 2019.

D. Le mémoire en intervention

25. L'intervenante considère que la première branche du moyen unique est irrecevable et, à tout le moins, non fondée.

26. Quant à la deuxième branche, elle estime que, s'agissant de travaux relatifs à une piscine et à un vestiaire, la prescription 4.5 du permis d'urbanisation n'est pas d'application.

27. Quant à la troisième branche, elle expose que, s'il y a accord entre voisins, les règles édictées par la prescription 9.4 du permis d'urbanisation n'entraînent pas d'écart mais qu'en revanche, s'il n'y a pas d'accord entre voisins, comme en l'espèce, il y a bien un écart et le permis peut être délivré dans le respect des conditions prescrites par l'article D.IV.5 du CoDT.

Elle considère que l'écart concerne un pool house qui doit être assimilé à un abri de jardin et que la prescription 9.4 vise les piscines ainsi que tous leurs accessoires, dont un local destiné à abriter ses équipements.

Elle est d'avis que cet écart ne compromet pas les objectifs contenus dans la prescription 9.4 et que la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle allègue que cette prescription a pour objectif d'éviter une trop grande promiscuité et des vues sur le jardin du voisin ainsi que de garantir à chacun la jouissance de son jardin. Selon elle, ces éléments ne figurent pas dans les objectifs du permis d'urbanisation.

En ce qui concerne la seconde condition de l'article D.IV.5 du CoDT, elle constate que la requérante n'apporte pas d'élément et semble vouloir substituer sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité. Elle considère que la motivation est suffisante et adéquate, sachant que l'auteur de l'acte attaqué a décidé qu'il y avait lieu d'interdire les murs de gabions « de manière à préserver le paysage » et que « l'imperméabilisation doit être limitée ».

E. Le dernier mémoire de l'intervenante

28. L'intervenante confirme l'assimilation d'un pool house à un abri de jardin, considérant que la prescription 9.4 entend autoriser sans écart « tout ce qui a trait à une activité de jardin, en ce compris les piscines et leurs accessoires ». Elle soutient que, le permis d'urbanisation ne contenant pas spécifiquement d'autres options urbanistiques et architecturales que celles portant sur ce qui est admis en

zone de jardin sans procédure d'écart, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée, laquelle n'est pas établie en l'espèce.

IV.2. Examen

A. Préambule

29. Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un permis d'urbanisation sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, lequel est rédigé comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

La démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ceux-ci ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions.

Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité.

L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés dans les schémas, les cartes d'affectation, les guides ou les permis d'urbanisation. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée, sous la réserve bien entendu des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles qu'une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs.

30. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle 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 permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs. L'autorité ne doit pas, en règle, répondre de manière expresse à toutes les objections émises par l'administré au cours de la phase administrative de la procédure. Il faut mais il suffit que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement ces objections et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait. L'étendue de la motivation est proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

Lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande de permis, des observations précises sont formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, la décision ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. L'autorité chargée de statuer sur la demande de permis d'urbanisme peut s'écarter de l'avis émis par une autorité administrative à la condition de donner les motifs permettant de comprendre pourquoi elle s'en écarte.

31. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant 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. Tout doute doit être exclu.

B. Première branche

32. Dans son mémoire en réplique, la requérante se désiste de la première branche du moyen unique. Rien ne s'y oppose.

C. Examen de la deuxième branche

33. Le cahier des prescriptions urbanistiques du permis d'urbanisation contient un titre « 4. Implantation », sous lequel figure la prescription 4.5 qui est rédigée comme suit :

4.5 La surface maximale d'occupation au sol des constructions est déterminée en fonction de la superficie définitive du lot comme suit :

Superficie du lot	6 a	8 a	10 a	15 a	> 20 a
Surface d'occupation au sol	150 m ²	180 m ²	200 m ²	250 m ²	300 m ²

Le terme « constructions » n'est pas défini dans le cahier des prescriptions.

Cela étant, le titre 9 « Aménagement des abords » fait bien la distinction entre les « aménagements » des abords en zone de jardin et la « construction » puisque l'alinéa 1^{er} de la prescription 9.4 dispose que « [l]a zone de jardin (située à l'arrière de la construction) est réservée principalement aux plantations et à l'engazonnement » et que son alinéa 2 identifie les piscines et terrasses parmi les « aménagements » admissibles en zone de jardin.

Il en résulte que l'extension de la terrasse, la piscine et le vestiaire ne constituent pas des « constructions » au sens de la prescription 4.5 relative à la surface maximale d'occupation des sols des constructions. En revanche, ils sont régis par la prescription 9.4 relative aux aménagements des abords.

Partant, ces éléments n'impliquent pas d'écart à la prescription 4.5 et le grief n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article D.IV.5 du CoDT.

La deuxième branche du moyen unique n'est pas fondée.

C. Troisième branche

34. La prescription 9.4 du permis d'urbanisation est libellée comme suit :

« La zone de jardin (située à l'arrière de la construction) est réservée principalement aux plantations et à l'engazonnement.

Les aménagements suivants y sont autorisés, à condition de ne pas nécessiter de modification sensible du relief du sol et d'être implantés à 3 m des limites (sauf accord écrit préalable entre voisins) :

- construction de terrasses, bacs à plantes et pièces d'eau ornementales ;
- un abri de jardin et une serre d'une hauteur maximum de 2,5 m, à la corniche et de 3,5 m du faîte, réalisée dans les mêmes matériaux que la construction principale, en bois de teinte foncée ou en vitrage transparent (surface maximale 2 x 12 m²) ;
- une piscine à l'air libre ne dépassant pas plus de 50 cm, le niveau du sol existant ».

35. A défaut de définitions dans le permis d'urbanisation, les termes « abri de jardin » et « pool house » doivent être interprétés selon le sens commun. Ainsi, un abri de jardin peut être considéré comme une construction légère de type mobilière faisant office de débarras à l'extérieur. Le dictionnaire Le Robert définit le vestiaire comme le « lieu où l'on revêt la tenue propre à une activité sportive ou professionnelle ». Quant au pool house, il peut être défini comme le bâtiment servant à la détente situé à proximité d'une piscine et ouvert sur celle-ci et pouvant parfois héberger le local technique servant à l'entretien de la piscine.

L'alinéa 1^{er} de la prescription 9.4 prévoit le principe selon lequel la zone de jardin est principalement réservée aux plantations et à l'engazonnement. Quant à l'alinéa 2, il prévoit, dans une liste fermée, les aménagements qui sont autorisés dans cette zone. S'agissant d'une exception, cette liste est de stricte interprétation. Par conséquent, la notion d'abri de jardin ne peut pas être étendue à celle de vestiaire ou de pool house.

Si cette prescription admet l'installation d'une piscine à l'air libre, elle n'implique pas que tout vestiaire ou pool house qui en constitue l'accessoire soit nécessairement admissible dans la zone.

Il s'ensuit que le vestiaire autorisé par l'acte attaqué constitue un écart à la prescription 9.4 du permis d'urbanisation. Or, cet écart n'a pas été sollicité ni octroyé en violation des conditions de l'article D.IV.5 du CoDT.

Le grief est fondé sur ce point.

36. Le vestiaire s'implantant, sans l'accord du voisin, à moins de 3 mètres des limites de propriété et la prescription 9.4 prévoyant que les aménagements autorisés en zone de jardin doivent « être implantés à 3 m des limites (sauf accord écrit préalable entre voisins) », un écart à cette prescription a été sollicité et octroyé. Il en est de même des terrasses (implantées le long de la mitoyenneté) et de la piscine (implantée à 1,21 mètre de la limite latérale gauche de la propriété).

La motivation formelle de l'acte attaqué portant sur l'admissibilité de cet écart à la distance minimale d'implantation des aménagements des abords par rapport aux limites de propriété est libellée comme suit :

« Considérant que le projet s'écarte des prescriptions du lotissement car il est non conforme de par l'implantation et l'implantation des abords ;

Considérant à cet égard que l'article D.IV.5 du Code précité stipule que : “[...]” ;

Considérant qu'une annonce de projet doit donc être réalisée conformément au prescrit susmentionné ;

Considérant que le projet consiste en la régularisation de divers travaux et construction d'une piscine et d'un local vestiaire ; que l'architecte motive les écarts de la manière suivantes :

“IMPLANTATION :

4.1 [...] Les terrasses, en arrière-zone, ne sont visibles ni depuis le domaine public ni même depuis le jardin du lot 1. En remplacement du palissage autorisé, c'est un mur de clôture d'une hauteur de 1.80 m qui a été bâti afin de supprimer tout risque de désagrément visuel vis-à-vis de la voisine.

[...]

AMENAGEMENT DES ABORDS :

9.4 La zone de jardin est réservée principalement aux plantations et à l'engazonnement. Des aménagements y sont autorisés à condition [...] d'être implantés à 3.00 m des limites :

- Les terrasses évoquées au point 4, ci-dessus, touche la mitoyenneté, il en est d'ailleurs de même pour la construction de l'immeuble. De par leur mode de construction et la forme de la parcelle en biais, il est difficile de les dissocier de la maison.

- Construction d'une terrasse et d'un local vestiaire le long de la mitoyenneté et non plus à 3.00 m et ce, sans l'accord préalable de la voisine. Plusieurs implantations différentes ont été étudiées. En raison de la forme trapèze de la parcelle, il en résulte toujours un effet de 'gaspillage' des espaces naturels.

[...]”.

[...].

Considérant que l'architecte décrit le projet de la manière suivante :

“Projet de construction d'une piscine et d'un bâtiment annexe. Le bâtiment s'implante en zone de cour et jardin. Afin de garder la perception des espaces naturels avoisinants, la construction est située à la limite de la parcelle, le long de la grande haie de lauriers. [...]” ».

36.1. Ces motifs se limitent à reproduire la motivation de l'architecte du demandeur de permis. La teneur de celle-ci ne suffit pas à rencontrer la première condition d'admissibilité de cet écart prescrite par l'article D.IV.5 du CoDT, à savoir ne pas compromettre les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le permis d'urbanisation.

En effet, dès lors que ces objectifs ne figurent pas de manière expresse dans le permis d'urbanisation, il appartenait à l'autorité délivrante de les déterminer de manière suffisamment précise au préalable, ce qu'elle ne fait pas en l'espèce. A

fortiori, elle n'expose pas les raisons pour lesquelles elle estime que ces objectifs ne sont pas compromis.

Le grief est fondé sur ce point.

36.2. En revanche, cette motivation rencontre bien la seconde condition d'admissibilité de cet écart prescrite par l'article D.IV.5 du CoDT dès lors que l'auteur de l'acte attaqué examine en quoi le projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. En plus des motifs déjà repris sous le point 36 ci-avant, l'acte attaqué comprend notamment les motifs suivants :

- « Considérant que le projet consiste en la régularisation de divers travaux et construction d'une piscine et d'un local vestiaire ; que l'architecte motive les écarts de la manière suivante :
[...]
AMENAGEMENT DES ABORDS :
9.4 La zone de jardin est réservée principalement aux plantations et à l'engazonnement. Des aménagements y sont autorisés à condition [...] d'être implantés à 3.00 m des limites :
[...]
- Faisant suite aux considérations défavorables émises par le Fonctionnaire délégué en date du 29 mars 2019, l'ampleur du projet d'urbanisation a été réduit : Le projet de piscine est maintenu, la minéralisation des abords est nettement réduite laissant plus de place à la végétation. Le projet de construction de la terrasse couverte est supprimé, seule la demande d'un vestiaire de 6.41 m² est maintenue [...] » ;
- « Vu l'avis de l'éco-conseillère remis dans le cadre de la demande de permis de 2018 ; que son avis reste d'application :
"[...] ;
3) Impact paysager
Le plus grand impact du projet réside dans la fermeture du paysage par le placement d'une clôture d'1 m 80 en gabion entourant une grande partie du terrain.
Les clôtures 'gabion' se retrouvent le long du fond du terrain, sur le bord de terrain opposé à la terrasse sur toute la longueur du terrain et entre la terrasse et la maison.
Associées à la modification de relief du sol, ces clôtures seront à certains endroits de 2 m 60 et feront une masse compacte et artificielle dans le paysage. Les terrasses autour de la piscine sont prévues jusqu'à la limite de propriété, il n'y a donc pas de tampon végétal.
Je préconise de garder une clôture de type 'fil' entre la terrasse et la maison (le long de la haie de laurier). De même, entre la fin de la piscine et la rue, la clôture 'fil' doit être associée à des plantations de bosquets plantés.
Au niveau de la piscine, les gabions pourraient être verdurisés en y faisant pousser des plantes grimpantes (lierre, chèvrefeuille, glycine...) ou interrompus par des éléments végétaux » ;
- « Considérant que l'architecte décrit le projet de la manière suivante :
"Projet de construction d'une piscine et d'un bâtiment annexe. Le bâtiment s'implante en zone de cour et jardin. Afin de garder la perception des espaces naturels avoisinants, la construction est située à la limite de la parcelle, le long de la grande haie de lauriers. Le niveau naturel du terrain est respecté. Afin de limiter la perception du bâti, la maçonnerie de l'annexe s'arrête à une hauteur

de 2,50 m. Les matériaux mis en œuvre sont identiques à ceux mis en œuvre pour la construction de la maison” ».

Outre ces motifs, la condition du permis visant à « supprimer les murs de gabion » participe à limiter l’impact paysager du projet.

Le grief n’est pas fondé sur ce point.

37. Par ailleurs, cette motivation de l’acte attaqué permet, d’une part, de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse s’est écartée de l’avis de la fonctionnaire déléguée et, d’autre part, de trouver une réponse suffisante et adéquate à la réclamation de la requérante.

En soutenant le contraire, la requérante tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l’autorité, ce qu’elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d’appréciation dans le chef de l’autorité, non rapportée en l’espèce.

Le grief n’est pas fondé sur ce point.

38. Il ne ressort pas non plus de la motivation de l’acte attaqué que l’autorité a été infléchie par le poids du fait accompli, s’agissant d’une demande de permis d’urbanisme de régularisation. L’auteur de l’acte attaqué relève d’ailleurs ce qui suit :

« Considérant que la politique du fait accompli est à déplorer ; que toutefois le projet initial a été revu de manière à diminuer l’impact paysager ; qu’il pourrait dès lors être autorisé ».

Le grief n’est pas fondé sur ce point.

39. La troisième branche du moyen unique est partiellement fondée.

V. Indemnité de procédure

40. La partie requérante 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}.

Est annulée la décision du 23 décembre 2019 par laquelle le collège communal de Jodoigne délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité par Enrico Di Gioia ayant pour objet la régularisation de divers travaux et de la construction d'une piscine et de son vestiaire sur un bien sis rue de Saint-Rémy 20 à Jodoigne.

Article 2.

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

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 décembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux