

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.899 du 23 février 2024

A. 233.726/XIII-9286

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

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

J.W.,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric GAUCHE, avocat,
place de l'Hôtel de Ville 15-16
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 mai 2021 par la voie électronique, la ville de Jodoigne demande l'annulation de la décision du 26 mars 2021 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire octroie, sous conditions, à J.W. un permis d'urbanisme ayant pour objet la rénovation et la transformation d'une étable en logement et la construction d'une annexe attenante, sur une parcelle située rue de la Maison du Bois 108 à Jodoigne.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 30 juillet 2021, J.W. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 2 septembre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Valérie Michiels, 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2023, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 18 janvier 2024.

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

M^e Alexia Fievet, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Étienne Orban de Xivry, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur au Conseil d'État, 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 16 septembre 2020, J.W. introduit une demande de permis d'urbanisme relatif à un bien sis rue de la Maison du Bois, 108 à Mélin (Jodoigne), cadastré 6^{ème} division, section C, n^{os} 101N et 101M.

Son objet est décrit comme suit dans le formulaire de demande :

« Rénovation et restauration d'une étable en logement et construction d'une annexe attenante en toiture plate végétalisée extensive, non accessible. Cette annexe permet l'intégration de la salle à manger et du salon au volume existant. Extension écologique de l'habitation s'inscrivant dans une logique de construction à haute valeur écologique intégrée à son environnement par le choix des matériaux et des techniques de construction. La globalité de l'enveloppe existante est isolée par des matériaux naturels afin d'augmenter les performances énergétiques et écologiques de l'ensemble ».

La demande de permis comporte plusieurs annexes, dont une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui précise, notamment, que le nombre d'emplacements de parking est d'environ dix places et que celles-ci sont prévues en zone intérieure de parcelle.

Cette demande de permis fait suite à un avis préalable favorable conditionnel émis par le collège communal de la ville de Jodoigne le 26 juin 2020, dans lequel il est mentionné que « la gestion du parking pour l'activité professionnelle [qui n'est pas visée] devra figurer sur les plans de demande de permis » et que « la zone de parking doit être gérée en matériaux percolants ».

4. Le 23 septembre 2020, il est accusé réception de la demande.

5. Du 25 septembre 2020 au 16 octobre 2020, une annonce de projet est organisée pour le motif que la profondeur de la reconstruction projetée est supérieure à quinze mètres et dépasse de plus de quatre mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës, en application de l'article R.IV.40-2, §1^{er}, 2^o, du Code du développement territorial (CoDT). Cette annonce de projet suscite le dépôt de six réclamations, dont plusieurs expriment une crainte quant aux places de parking projetées.

6. Le 12 octobre 2020, l'association sans but lucratif (ASBL) Les Plus Beaux Villages de Wallonie transmet un avis favorable conditionnel. Au-delà de son analyse paysagère, architecturale et patrimoniale du dossier, elle attire l'attention de l'autorité sur l'impact d'un tel projet sur le voisinage et indique, notamment, que « 12 places de parking sont en effet prévues en zone de cours et jardins, laissant

supposer de la fonction des lieux et d'un impact potentiel (négatif) sur le paysage local de Mélin».

7. Le 20 novembre 2020, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 18 décembre 2020, la demanderesse de permis introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 19 janvier 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) envoie aux parties à la cause une première analyse du dossier.

10. Le 1^{er} février 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) remet un avis favorable.

11. Le 26 mars 2021, le ministre octroie, sous conditions, le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

12. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.50, D.64, D.65, D.67 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ce moyen est divisé en deux branches.

Dans une première branche, elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas examiner les incidences du projet sur l'environnement, qu'elles soient notables ou non, alors qu'au plan d'implantation du projet figurent douze places de parking en arrière-zone et que ce point aura des incidences sur toute la zone arrière dédiée aux cours et jardins. Elle ajoute que l'ASBL Les Plus Beaux Villages de Wallonie a, pourtant, relevé un impact potentiel négatif de sorte que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû prendre en compte ces incidences.

Dans une seconde branche, elle estime qu'il appartenait à la partie adverse de répondre aux objections émises durant la période d'annonce de projet, en particulier au regard de la crainte émise par rapport à l'emplacement du parking avec un potentiel de nombreux visiteurs. Elle ajoute que la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle affirme que cette question est étrangère aux actes et travaux sollicités, alors que la création de places de parking fait expressément partie des plans déposés. À son estime, il est incompréhensible d'autoriser le principe de douze places de parking en zone de cours et jardins à proximité d'habitations en milieu rural.

Elle conclut en indiquant que le permis attaqué est irrégulier et n'a pas été délivré en connaissance de cause, dès lors qu'il n'évalue pas les incidences sur l'environnement des places de parking autorisées et fait erronément fi des remarques pertinentes sur cette problématique contenues dans les réclamations.

B. Le mémoire en réponse

13. Concernant la première branche, la partie adverse répond que l'acte attaqué ne devait pas être motivé de manière plus développée s'agissant des incidences du projet sur l'environnement, en particulier l'aménagement des douze places de parking en arrière-zone. À son estime, il résulte du dossier et plus particulièrement du recours administratif introduit par la bénéficiaire du permis que son activité professionnelle, qui implique la gestion du parking, n'est pas visée par la demande de permis.

Elle souligne qu'il ressort des motifs de l'acte attaqué que, lors de l'audition devant la CAR, l'architecte de la demanderesse de permis a fait valoir ce qui suit :

« que les 12 emplacements de stationnement ne sont pas nécessaires à la vie du bien : la demanderesse a besoin de 3 véhicules (un véhicule léger et deux pour le transport de petits animaux) et de 3 pour ses collaborateurs ; les visiteurs trouvent les places en voirie ».

Elle ajoute que l'acte attaqué en déduit ce qui suit :

« que le bâti situé à front de la voirie accueille des activités de comportementaliste animalier (consultations pour troubles comportementaux de petits animaux, séances de formation ou conférences sur le comportement du chien ou du chat, hébergement de chiens ou de chats (maximum : 4) pour de brèves périodes en vue d'adoption, balades canines dans les campagnes) ; que cette activité est étrangère aux actes et travaux sollicités dans le cadre de la présente demande laquelle porte sur l'aménagement du logement privatif de la demanderesse ».

Elle précise que c'est logiquement, au vu de ce qui précède, qu'elle indique dans l'acte attaqué que « majoritairement, les remarques émises dans le

cadre de l'annonce de projet sont étrangères aux actes et travaux sollicités dans le cadre de la présente demande de permis ».

14. Concernant la seconde branche, elle conteste une erreur manifeste d'appréciation dans son chef dès lors qu'à de multiples reprises, la titulaire de l'acte attaqué a précisé l'objet de la demande de permis et que son raisonnement a été suivi par la CAR et son administration.

C. Le mémoire en intervention

15. La partie intervenante fait valoir que la demande de permis ne porte pas sur les douze places de parking en cause et, à l'appui, renvoie à l'objet de la demande de permis tel que décrit dans le cadre 2 du formulaire de demande.

Elle relève que, dans son recours administratif, il est précisé que « l'objet de la demande porte uniquement sur la transformation et la rénovation du petit volume annexe situé à gauche sur la photo » et qu'interrogé par la CAR sur ce point, son architecte a confirmé que « les 12 emplacements de stationnement ne sont pas nécessaires à la vie du bien ».

À son estime, l'acte attaqué traduit la bonne compréhension par la partie adverse de l'objet de la demande de permis. Elle indique que le plan d'implantation représente, certes, douze places de parking mais que cela n'a pas induit en erreur la partie adverse quant à la portée exacte de la demande de permis.

Compte tenu de ce qui précède, elle fait valoir que la partie adverse n'avait pas à examiner les incidences sur l'environnement des douze places de parking et a écarté, à raison, les remarques émises à l'occasion de l'annonce de projet portant sur son activité professionnelle, dès lors que « cette activité est étrangère aux actes et travaux sollicités dans le cadre de la présente demande laquelle porte sur l'aménagement du logement privatif de la demanderesse ».

D. Le mémoire en réplique

16. La partie requérante réplique que la demande de permis a un objet mixte et que les places de parking, qui en font partie, doivent faire l'objet d'un examen. Or, elle est d'avis qu'à la lecture de l'acte attaqué, il est impossible de déterminer le nombre et l'emplacement des places de parking octroyées par la partie adverse.

Elle ajoute que, si les places de parking ont été réduites de douze à six, il s'agit d'une modification du projet qui nécessite une motivation dans l'acte attaqué, précisant l'emplacement, l'adéquation du nombre de places de parking et les impacts (visuels, olfactifs, sonores, ...). Elle est d'avis que le fait de solliciter six places de parking au lieu de douze ne fait pas disparaître l'obligation d'examiner les incidences du parking sur l'environnement direct, d'autant qu'il s'implante en arrière-zone.

À son estime, il revenait à la partie adverse de s'interroger sur la faisabilité du projet et de ses incidences, d'autant plus que ces questions ont été soulevées dans les réclamations émises lors de l'annonce de projet, ce qui ne ressort pas des motifs de l'acte attaqué.

Elle expose que c'est également à tort que la partie adverse considère que l'activité professionnelle exercée sur la parcelle est étrangère aux actes et travaux sollicités. En effet, il convient, dans le cadre de l'octroi d'un permis d'urbanisme, de prendre en considération l'environnement dans lequel le projet s'implante. Elle en infère que la partie adverse ne peut se contenter d'affirmer, sans le motiver, que l'activité est étrangère aux actes et travaux sollicités.

Enfin, elle s'interroge sur le devenir de la bâtisse située à front de voirie, dès lors que, si la rénovation de l'étable a pour finalité de devenir le logement de la partie intervenante, il ne fait aucun doute que cette dernière va étendre son activité professionnelle, ce qui aurait également dû être pris en compte par la partie adverse et qui ne l'a pas été.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

17. Selon la partie intervenante, les emplacements de parking ne sont pas soumis à permis d'urbanisme dès lors qu'ils respectent les cinq conditions d'exonération de permis prescrites par l'article R.IV.1-1, point F « Carport, accès et parage », du CoDT. Elle en infère que la création de ces places de stationnement ne devait pas être mentionnée dans la demande de permis.

Elle ajoute que la mention de ces places dans les plans autorisés par l'acte attaqué a été faite suite à la demande formulée par le collège communal dans son avis du 26 juin 2020 et « a uniquement pour vocation de permettre à l'autorité de se faire une représentation d'ensemble des lieux ».

Elle en déduit que la partie adverse n'était pas tenue de rencontrer expressément la question des incidences sur l'environnement des douze places de

parking et pouvait ne pas avoir égard aux remarques émises à l'occasion de l'annonce de projet en rapport avec son activité professionnelle.

F. Le dernier mémoire de la partie requérante

18. La requérante soutient que les emplacements de parking projetés ne sont pas dispensés de permis. En effet, à son estime, ils ne remplissent pas toutes les conditions de l'article R.IV.1-1, point F « Carport, accès et parcage », du CoDT, n'étant pas situés en relation directe avec la voirie de desserte et, situés en zone de recul, dépassant la façade arrière du volume principal.

Elle fait valoir que, même dispensés de permis, *quod non*, ils font partie intégrante de la demande. Elle en infère que l'autorité sur recours devait avoir égard à cette problématique dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement, devait faire apparaître dans sa décision en quoi les actes et travaux sont dispensés de permis d'urbanisme ou, à tout le moins, indépendants du projet, et devait répondre aux réclamations dénonçant les craintes relatives à ce parking. Or, elle estime que l'autorité sur recours ne s'est pas conformée à ces obligations.

IV.2. Examen

19. 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 qui fondent la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit que les décisions prononcées sur les demandes d'autorisation sont motivées au regard des incidences que le projet peut avoir sur l'environnement et des objectifs particuliers de l'évaluation, ce qui ajoute une obligation supplémentaire à l'obligation générale inscrite dans la loi du 29 juillet 1991 précitée. Il en résulte, notamment, que la décision statuant sur une demande de permis d'urbanisme doit prendre en compte tous les impacts du projet en relation avec les objectifs de l'évaluation des incidences sur l'environnement, y compris sur l'homme.

20. En principe, la motivation d'un permis d'urbanisme ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au

moins globalement les réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'enquête publique ou de l'annonce du projet, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

L'autorité est tenue d'examiner la pertinence des réclamations formulées au cours de la procédure d'annonce du projet, pour autant que ces réclamations soient en rapport avec la police de l'aménagement du territoire.

21. En l'espèce, si la création de places de parking en arrière-zone n'est pas expressément mentionnée dans le formulaire de demande de permis, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement mentionne au point 14) du cadre 5, sous la rubrique consacrée au nombre d'emplacements de parking, « environ 10 places prévues en zone intérieure de parcelle ».

Il ressort des plans annexés à l'acte attaqué, dont ils font partie intégrante, qu'au plan d'implantation (page 03/20) figure, en situation projetée, la création de cinq places de parking en « [d]alles Gazon », tandis que ce même plan indique, en situation existante, l'emplacement de sept places de parking en « [r]evêtement en graviers-existant ».

Les plans autorisés par le permis attaqué offrent dès lors la possibilité à son titulaire de créer les cinq places de parking en dalles de gazon en arrière-zone. Il ne ressort pas de la motivation du permis litigieux que l'autorité refuse la création de ces cinq nouvelles places de parking, voire les exclut de l'objet de la demande de permis.

22. La circonstance que l'architecte de la demanderesse de permis ait indiqué, lors de l'audition devant la CAR, que « les 12 emplacements de stationnement ne sont pas nécessaires à la vie du bien » ne suffit pas à considérer que les cinq nouvelles places de stationnement en dalles de gazon ne sont pas autorisées par l'acte attaqué, voire qu'il est renoncé au permis en tant qu'il autorise ces nouvelles places de parking. Selon l'article D.IV.93, §§ 1^{er} et 3, du CoDT, le titulaire d'un permis non mis en œuvre peut y renoncer mais cette renonciation doit être « expresse et ne se présume pas du dépôt ultérieur d'une autre demande de permis » et « le titulaire du permis envoie sa renonciation au collège communal et au fonctionnaire délégué ». Ces conditions de renonciation ne sont pas rencontrées en l'espèce.

Il s'ensuit que l'autorité de recours ne pouvait pas délivrer le permis attaqué sans avoir égard à la situation particulière des nouveaux emplacements de parking, lesquels font partie intégrante du projet. Elle devait les prendre en considération, ce qui commandait un examen approfondi et une justification particulière. Or, il ne ressort pas des motifs de l'acte attaqué ni des pièces du dossier administratif que la partie adverse a vérifié, dans le cadre de son nécessaire examen du bon aménagement des lieux, la faisabilité et l'opportunité de l'aménagement d'un tel parking de cinq places en arrière-zone de cours et jardins.

23. Cette question ne peut être considérée, en l'espèce, comme portant sur un élément secondaire et accessoire, compte tenu des craintes exprimées à ce sujet dans plusieurs réclamations et de l'avis préalable du collège du 26 juin 2020 dans lequel il est mentionné que « la gestion du parking pour l'activité professionnelle devra figurer sur les plans de demande de permis » et que « la zone de parking doit être gérée en matériaux percolants ». Par ces mentions, le collège a expressément formulé son souhait que les éventuelles places de parking soient intégrées dans la demande de permis.

24. L'ASBL Les plus Beaux Villages de Wallonie ne s'y est pas trompée dès lors qu'elle indique dans son avis ce qui suit :

- « implanter un logement complémentaire en arrière-zone d'une habitation existante soulève les points suivants :
[...]
 - de stationnement : 12 places de parking sont en effet prévues en zone de cours et jardins, laissant supposer de la fonction des lieux et d'un impact potentiel (négatif) [sic] sur le paysage local de Mélin.
- Par ailleurs, le présent avis de la Maison des PBVW porte sur une analyse paysagère, architecturale et patrimoniale du dossier. La pertinence du projet et son impact éventuel sur le voisinage pourront donc davantage être analysés et pris en compte par le biais de la densité de population prévue au schéma de structure communal ainsi que par la commune de Jodoigne ».

25. Enfin, une réclamation portant sur la situation d'un parking, le cas échéant dangereux et source de nuisances, notamment due à la localisation en arrière-zone de cours et jardins, n'est pas étrangère aux objets de la police administrative spéciale de l'aménagement du territoire. Or, l'acte attaqué ne répond pas à cette problématique, en indiquant, erronément, qu'elle est étrangère aux actes et travaux sollicités.

26. Finalement, la partie intervenante ne peut pas être suivie lorsqu'elle allègue que ces emplacements de parking sont exonérés de permis d'urbanisme, une

des conditions d'exonération prescrites par l'article R.IV.1-1, point F, du CoDT n'étant pas rencontrée en l'espèce, dès lors que ces emplacements ne sont pas en relation directe avec la voirie de desserte.

Le premier moyen est fondé en ses deux branches.

V. Indemnité de procédure

27. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 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 26 mars 2021 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire octroie, sous condition, à J.W. un permis d'urbanisme ayant pour objet la rénovation et la transformation d'une étable en logement et la construction d'une annexe attenante, sur une parcelle située rue de la Maison du Bois 108 à Jodoigne.

Article 2

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 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 23 février 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux