CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 264.613 du 22 octobre 2025

A. 241.186/XIII-10.265

En cause : O.D.,
ayant élu domicile chez
M^e^ Nicolas DUBOIS, avocat,
chaussée de Louvain 523
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 12 février 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 11 décembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire lui délivre un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'extension/transformation d'une caravane résidentielle mais refuse d'autoriser les actes et travaux d'« aménagement des abords (terrasses, piscine et murs de soutènement) » sollicités sur un bien sis Voye du Four à Herbeumont, cadastré 1^re^ division, section B, n^os^ 871A et 1416B.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 août 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 octobre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[e] Nicolas Dubois, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Bénédicte Hendrickx, *loco* M[e] Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint, a été entendu en son avis.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 24 novembre 2022, la commune d'Herbeumont écrit ce qui suit à la partie requérante :

« Faisant suite à notre entretien d'il y a quelques semaines en nos bureaux, votre situation quant à votre construction Voye du Four a été exposée au Collège communal.

Nous vous informons que, considérant la rénovation, l'extension, ainsi que les aménagements extérieurs (piscine) de votre "caravane" située en zone agricole sur les parcelles cadastrées […], vous êtes en infraction urbanistique :
- Ces actes et travaux ne sont pas conformes à la destination de la zone agricole dans laquelle ils se situent ;
- Ils auraient nécessité l'obtention d'un permis d'urbanisme dérogatoire au plan de secteur sous réserve de répondre à une des hypothèses prévues aux articles DIV.6 à 12 et aux conditions de l'article D.IV.13 du Code.

Endéans un délai de 6 mois, vous êtes invité à régulariser la situation, soit, par la remise en l'état initial du site, soit, sans juger de l'issue favorable de ce dossier, par introduction d'une demande de régularisation dont l'Administration analysera l'admissibilité ou non de la dérogation au regard des critères du Code ».

4. Le 5 avril 2023, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet, sur un bien situé Voye du Four à Herbeumont, cadastré 1[re] division, section B, n[os] 871A et 1416B, la régularisation des actes et travaux suivants :

« - extension de la caravane résidentielle : ajout d'un volume secondaire à destination de chambre ;
- transformation de la caravane résidentielle : modification du parement par l'installation d'une isolation extérieure et pose d'un bardage bois ;
- abattage des arbres (parcelle 1416b) ;
- aménagement des abords : piscine, terrasse, poolhouse : ne nécessitant pas de permis au regard de l'article R.IV.1-1 du CoDT ».

Il est accusé réception de dossier complet le 25 avril 2023.

5. Une enquête publique est organisée du 2 au 17 mai 2023. Elle suscite le dépôt de deux réclamations, dont l'une émane du collège communal d'Herbeumont.

6. Divers avis sont sollicités et émis lors de l'instruction administrative, dont l'avis défavorable du 23 mai 2024 du collège communal et l'avis défavorable du 27 juillet 2023 du fonctionnaire délégué.

7. Le 1er août 2023, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 4 septembre 2023, la partie requérante introduit un recours administratif contre cette décision.

9. Le 12 octobre 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) envoie sa première analyse du recours.

10. Le 24 octobre 2023, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audience, un avis favorable sur la régularisation de l'extension de la caravane et défavorable sur « la régularisation des infrastructures ».

11. Le 22 novembre 2023, la DJRC transmet une proposition de décision au ministre de l'Aménagement du territoire où elle propose d'octroyer le permis sollicité pour la régularisation de l'extension/transformation de la caravane résidentielle et de le refuser pour l'aménagement des abords.

12. Le 11 décembre 2023, le ministre octroie le permis d'urbanisme pour la régularisation de l'extension/transformation de la caravane résidentielle et le refuse pour l'aménagement des abords (terrasses, piscine, et murs de soutènement).

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Première branche du moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

13. Le moyen unique est pris de la violation « des articles R.IV.1-1, alinéa .3, R.IV.1-1 J.3 et R.IV.1-1h » du Code du développement territorial (CoDT) et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de la contradiction dans les motifs, de l'erreur de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

14. Dans une première branche, la partie requérante fait valoir qu'un permis d'urbanisme n'était pas requis pour la piscine, en application de la rubrique H.2 de l'article R.IV.4-1 du CoDT, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué.

Elle soutient qu'étant entendu que, dans son avis du 24 octobre 2023, la CAR a considéré que la piscine n'était pas soumise à permis d'urbanisme, l'acte attaqué est contradictoire en ce qu'il se réfère à cet avis pour toutefois conclure qu'un tel permis est requis pour la piscine.

S'appuyant sur un reportage photographique, elle souligne que, contrairement à ce qu'expose l'acte attaqué, la piscine n'est pas visible depuis la voirie. Elle indique que cette piscine sera située dans un espace de cours et jardins tel que défini à l'article R.IV.1-1 du CoDT.

Elle en déduit que les conditions visées à l'article R.IV.1-1, H.2, du CoDT sont remplies.

B. Le mémoire en réplique

15. Elle précise que la disposition dont elle entend invoquer la violation est l'article R.IV.4-1, H.2, du CoDT.

Elle reproche à la partie adverse de ne pas répondre à son argumentation. Elle insiste sur le fait qu'il n'y a pas eu de modification sensible du relief du sol.

C. Le dernier mémoire

16. Elle sollicite que le Conseil d'État puisse également se pencher sur la seconde branche du moyen dans la mesure où, en cas d'annulation de l'acte attaqué

sur la base de la première branche du moyen, l'examen de la seconde n'aura pas été effectué et laissera dès lors la faculté à la partie adverse de pouvoir prendre une nouvelle décision, après éventuelle annulation, sans toutefois devoir se pencher sur cette branche.

IV.2. Examen

17. Le moyen est recevable en tant qu'il est pris de la violation du point H.2 de la nomenclature figurant à l'article R.IV.1-1 du CoDT, même si cette disposition n'est pas expressément visée dans l'intitulé du moyen, dès lors que les développements de la première branche permettent de comprendre aisément en quoi la partie requérante estime que cette disposition a été violée en l'espèce. La partie adverse a d'ailleurs bien perçu la teneur de cette branche.

18. En vertu de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires pour justifier la décision et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut en effet, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Cependant, si un motif de l'acte attaqué apparaît, par lui-même, au regard de son économie générale, manifestement déterminant de la décision de refus intervenue, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans la décision de refus attaquée est sans incidence, en raison de leur caractère nécessairement accessoire par rapport au motif déterminant. Les griefs exposés en ce qui concerne ces autres motifs sont irrecevables à défaut d'intérêt.

19. L'article R.IV.1-1, alinéa 1er, du CoDT tel qu'applicable à l'acte attaqué, dispose comme suit :

« La nomenclature qui suit détermine les actes, travaux et installations qui :

1° sont exonérés du permis d'urbanisme ;
2° sont d'impact limité au sens des articles D.IV.15 et D.IV.48 ;
3° ne requièrent pas l'intervention obligatoire d'un architecte ».

Le point H.2 de cette nomenclature dispose comme suit :

	Actes / travaux / installations		Descriptions/caractéristiques	Sont exonérés du permis d' urbanisme	Sont d' impact limité	Ne requièrent pas l' intervention obligatoire d' un architecte
H	**Piscine**	**1**	Situation : dans les espaces de cours et jardins, non visible depuis la voirie. Implantation : à 1,00 m au moins des limites mitoyennes. Hors sol ou autoportante.	x		x
		2	Une seule par propriété c'est-à-dire qu'il n'existe pas d'autre piscine enterrée, partiellement ou complètement, sur la propriété Enterrée partiellement ou complètement, ainsi que tout dispositif de sécurité d'une hauteur maximale de 2,00 m entourant la piscine et pour autant que les conditions suivantes soient respectées : a) non couverte ou couverte par un abri télescopique à structure légère et repliable qui en recouvre la surface pour autant que la hauteur du faîte soit inférieure à 3, 50 m ; b) à usage privé ; c) les déblais nécessaires à ces aménagements n'entraînent aucune modification sensible du relief du sol au sens de l'article R.IV.4-3 sur le reste de la propriété. Situation : dans les espaces de cours et jardins, non visible depuis la voirie. Implantation : à 3,00 m au moins des limites mitoyennes. Superficie maximale : 75,00 m².	x		x

Il en résulte que les deux critères afférents à la situation sont cumulatifs, de sorte que le non-respect d'un d'entre eux implique nécessairement que les actes et travaux concernés ne sont pas exonérés de permis d'urbanisme.

Les instructions administratives (mises à jour au 1er septembre 2019) concernant le tableau nomenclature précité précisent notamment que « la condition de non-visibilité depuis la voirie s'apprécie à l'entame des travaux » et, dans ce cadre,

qu'« il n'est pas tenu compte des saisons et de la perte des feuilles pour apprécier le caractère visible/non visible ».

Si ces « instructions administratives » ne peuvent fonder une interprétation qui irait à l'encontre du texte réglementaire de l'article R.IV.1-1 du CoDT, elles peuvent apporter certaines précisions quant à la portée des catégories qui y sont reprises.

Par ailleurs, l'article R.IV.1-1, alinéa 6, 4°, du CoDT définit l'espace de cours et jardins comme suit :

« l'espace au sol à vocation d'agrément lié à une habitation situé soit à l'arrière, soit à l'avant, soit sur le côté de celle-ci et constitué :
a) soit d'une cour qui est l'espace pourvu d'un revêtement en dur ou en matériau discontinu ;
b) soit d'un jardin qui est l'espace végétalisé ;
c) soit d'une combinaison de ces deux éléments ».

La notion d'habitation figurant dans cette définition n'est pas explicitée à l'article R.IV.1-1 du CoDT ni, de manière plus générale, dans ce code. À défaut de définition législative, cette notion doit se comprendre dans son sens commun et peut être rapprochée de celle de domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, soit comme étant le lieu, en ce compris les dépendances propres y encloses, occupé par une personne en vue d'y établir sa demeure ou sa résidence réelle.

Il appartient au demandeur d'un permis d'urbanisme de régularisation d'apporter les informations utiles à l'autorité administrative afin de lui permettre de statuer en connaissance de cause sur le fait de savoir si certains actes, travaux ou installations spécifiquement identifiés dans sa demande comme étant exonérés de permis le sont effectivement. Il en est d'autant plus ainsi lorsque le demandeur de permis a été préalablement alerté par l'autorité administrative que ces actes, travaux ou installations ont été réalisés en infraction urbanistique.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Un tel contrôle ne se limite pas aux pièces produites par la partie requérante mais doit s'effectuer au regard des autres informations portées à sa connaissance, dont le dossier administratif. Il doit toutefois s'opérer dans le respect des règles de recevabilité et, s'agissant d'un recours en annulation et non en réformation, en tenant compte des éléments portés à la connaissance de l'autorité décidante au jour de l'adoption de son acte.

20. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout permis d'urbanisme, comme tout acte administratif au sens de

l'article 1er, 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 de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait et de vérifier que la motivation a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Même si, en principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération, cette exigence doit se comprendre de manière raisonnable et elle n'empêche pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci.

21.1. En l'espèce, il ressort de la demande de permis que la partie requérante soutient que les « aménagements des abords », dont la piscine figurant sur les plans joints à la demande de permis, « ne nécessit[e]nt pas de permis d'urbanisme au regard de l'article R.IV.1-1 du CoDT ».

Le cadre 6 « options d'aménagement et parti architectural du projet » expose ce qui suit :

« […] Les abords ont été aménagés dans le respect de l'article R.IV.1-1 du CoDT relatif aux travaux dispensés de permis. Ces aménagements correspondent à des aménagements habituels de zone de jardin. Ils se concentre aux abords du bâtiment sans mitage de la parcelle ».

Il ressort de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ce qui suit :

« Situé dans la partie de la voirie non asphaltée bordée de part et d'autre d'un talus, le bien concerné par la présente demande est occupé par une habitation légère sur sa partie nord-ouest. Dernière construction [de] ce tronçon, elle n'est pas visible depuis l'espace public du fait de la situation de la voirie en contrebas de la parcelle. […] ».

Le plan d'implantation permet de figurer notamment l'emplacement de la piscine litigieuse, qui est installée à proximité de la limite parcellaire du côté de la Voye du Four, séparée par un dispositif végétal d'une largeur d'environ 50 centimètres.

À la demande de permis est annexé un reportage photographique, dont les photographies 1 et 3 présentent, de biais, le dispositif végétal existant le long de la voirie concernée depuis l'entrée du bien. Ces photographies ont été prises concomitamment à la préparation de la demande de permis de régularisation litigieuse, de sorte qu'elles ne présentent pas la situation sur place « à l'entame des travaux », celle-ci devant être prise en compte pour vérifier la condition de non-

visibilité depuis la voirie. En tout état de cause, ces clichés illustrent que cet ensemble végétal est formé d'espèces diverses, plantées de manière disparate. La photographie 3, prise durant la période de repos hivernal, ne permet pas de conclure que ce dispositif rend, durant les périodes de plein feuillage, non visible la parcelle litigieuse depuis la voirie. Il n'y est donc pas produit de photographie prise depuis la voirie devant la piscine à l'entame des travaux, permettant de constater que celle-ci n'est pas visible depuis cet endroit.

Par ailleurs, la caravane litigieuse est identifiée comme une « caravane résidentielle » et une « seconde résidence » dans la demande de permis.

L'acte attaqué comporte notamment la motivation suivante relatives à la nécessité d'un permis d'urbanisme pour la piscine :

« Considérant les actes et travaux relatifs à l'aménagements des abords (piscine, terrasses et murs de soutènement) ;

Considérant que le demandeur invoque l'application de l'article R.IV.1-1 quant à la piscine et la terrasse sur plots ;

Considérant que l'article R.IV.1-1, H.2 relatif aux piscines dispose que sont exonérés du permis d'urbanisme la pose d'une piscine comme suit :

" […]" ;

Considérant que la piscine, partiellement enterrée, est située le long du domaine public, à l'avant de la construction résidentielle ; qu'elle est donc visible depuis la voirie, qu'elle n'est pas située dans les "espaces de cours et jardins" visés par cette disposition ; qu'en effet, selon la définition de l'article R.IV.1-1, alinéa 6, 5°, un tel espace de cours et jardins est "l'espace au sol à vocation d'agrément lié à une habitation situé (…)" ; que les conditions de l'article R.IV.1-1, H.2 ne sont pas rencontrées ; qu'un permis d'urbanisme est requis ».

La CAR, dans son avis défavorable du 24 octobre 2023 reproduit dans la l'acte attaqué, indiquait, quant à elle, « [se rallier], tout d'abord, à l'analyse du conseil du demandeur quant à l'existence légale du demandeur et à l'exonération de permis d'urbanisme pour la terrasse sur plots et la piscine ».

21.2. Le grief pris du caractère contradictoire de l'acte attaqué par rapport à l'avis de la CAR n'est pas établi dès lors qu'il ne ressort pas de cet acte-là que son auteur s'est approprié l'avis précité quant à l'appréciation de la nécessité d'un permis d'urbanisme pour la réalisation de la terrasse et de la piscine en cause, les motifs de l'acte attaqué faisant au contraire apparaître que l'autorité a considéré, au rebours de la CAR, qu'un tel permis était requis pour la piscine.

21.3. L'auteur de l'acte attaqué considère que la rubrique H.2 de la nomenclature des actes et travaux exonérés de permis d'urbanisme est inapplicable en

l'espèce au motif que la piscine en cause est « située le long du domaine public, à l'avant de la construction résidentielle » et « qu'elle est donc visible depuis la voirie ».

Dès lors que, comme exposé sous le point 21.1., les éléments portés à la connaissance de l'auteur de l'acte attaqué au jour de l'adoption de sa décision sur la demande de régularisation ne permettent pas de conclure de manière claire que la piscine concernée est « non visible depuis la voirie », malgré le dispositif végétal existant, il a pu considérer, sans commettre d'erreur, qu'au regard de sa proximité avec la voirie et du reportage photographique produit, cette piscine était visible depuis celle-ci et conclure, partant, que l'installation de cette piscine était soumise à permis d'urbanisme. La motivation de l'acte attaqué sur ce point est suffisante.

Le grief n'est pas fondé.

21.4. L'auteur de l'acte attaqué considère en outre que la piscine n'est pas exonérée de permis d'urbanisme au motif qu'elle « n'est pas située dans les "espaces de cours et jardins" » visés par le point H.2 de la nomenclature précitée, sachant que, « selon la définition de l'article R.IV.1-1, alinéa 6, 5°, un tel espace de cours et jardins est "l'espace au sol à vocation d'agrément lié à une habitation […]" ».

Si la partie requérante critique ce motif en considérant que la caravane litigieuse constitue une « habitation » au sens du point H.2 précité, force est de constater que l'exonération du permis d'urbanisme qui y est prévu est soumise à deux conditions cumulatives, dont celle de la non-visibilité depuis la voirie, non rencontrée en l'espèce.

Dès lors que le motif de l'acte attaqué relatif à la visibilité de la piscine depuis la voirie est régulier et, au regard de son économie générale, déterminant de la décision de soumettre à permis d'urbanisme cette installation, l'éventuel caractère inadéquat de la motivation de l'acte attaqué en tant qu'il est soutenu que la piscine « n'est pas située dans les "espaces de cours et jardins" » au sens du point H.2 précité n'est pas de nature à avoir une influence sur le sens de la décision prise. Il s'ensuit que la partie requérante n'a pas intérêt au grief, en vertu de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le grief est irrecevable.

22. La première branche n'est pas fondée.

23. Il convient de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint pour qu'il en poursuive l'instruction.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 octobre 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Thierry Blanjean	Lionel Renders