

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.259 du 3 décembre 2019

A. 224.738/XIII-8287

En cause : XXXX,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,

contre :

1. **la Commune de Héron,**

2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 12 mars 2018, XXXX demande l'annulation de la décision du collège communal de Héron du 19 décembre 2017 octroyant un permis d'urbanisme de régularisation aux consorts XXXX-XXXX pour un bien sis rue Tomballes, 18 D, à Couthuin, cadastré division 3, section B, n° 853h.

II. Procédure

2. Les parties adverses ont déposé leur dossier administratif.

Les mémoires en réponse de la seconde partie adverse, ampliatif et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

La seconde partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 7 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Xavier DRION, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les antécédents utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 233.239 du 14 décembre 2015. Il convient de s'y référer.

Le 7 juin 2016, le fonctionnaire délégué décide de retirer l'acte attaqué dans le cadre du recours qui a donné lieu à l'arrêt précité, ce que constate l'arrêt n° 237.541 du 2 mars 2017 qui décide qu'il n'y a plus lieu de statuer.

4. Le 7 juin 2016 également, le fonctionnaire délégué notifie à XXXX et XXXX une nouvelle proposition transactionnelle dont il ressort ce qui suit :

" Vu les rétroactes de l'affaire repris ci-dessous :

[...]

- Le 25 février 2016, le Collège communal transmet au fonctionnaire délégué la preuve du paiement et de la réalisation d'une partie des travaux;

[...]

En l'espèce, il a été constaté que le contrevenant a réalisé et maintenu les travaux suivants sur sa propriété :

- Modification du relief du sol;
- Placement d'une clôture;
- Construction d'une remise-garage;

- Construction d'une remise à pellets;
- Placement d'une pergola;
- Aménagement au sol;

Considérant que le procès-verbal a été transmis à l'Office de Monsieur le Procureur du Roi de HUY qui n'a pas classé le dossier sans suite mais a marqué son accord quant à l'application de la procédure transactionnelle en date du 20 janvier 2014;

[...]

Considérant qu'au vu de la situation actualisée des lieux, les travaux exécutés et maintenus en infraction sont régularisables pour les motifs et moyennant les conditions suivantes :

- MOTIFS :

[...]

• Considérant en l'espèce :

* Les travaux régularisables:

- La remise à pellet (volume en appentis contre le pignon gauche);
- La pergola;

* Les travaux non régularisables en l'état :

- Les aménagements au sol et la clôture: [...]
- Modification du relief du sol : [...]
- La remise-garage : [...]

- CONDITIONS à la régularisation :

- la plantation d'une haie d'essence régionale à 50 cm des limites mitoyennes telle que figurant sur le plan immatriculé en date du 21 novembre 2014;
- la réalisation du talus 4/4 planté pour rattraper le terrain modifié telle que figurant sur le plan immatriculé en date du 21 novembre 2014;
- la démolition des murs de soutènement et la réalisation des plantations telles que figurant sur le plan immatriculé en date du 21 novembre 2014;
- Les plans de la demande de permis en régularisation seront adaptés en vue de prendre en compte d'une part, la situation existante au jour de l'introduction de la demande, et d'autre part, les travaux repris ci-dessus;

Considérant qu'en pareil cas la procédure transactionnelle peut être proposée préalablement à la demande de permis et qu'elle permet d'éteindre l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation.

Vu les articles 448 et 449 du Code déterminant le mode de calcul des amendes transactionnelles applicables en cette matière.

Considérant que l'importance des travaux réalisés en infraction et la tarification prévue en l'espèce porte le montant de l'amende transactionnelle à 1.500€ et calculé comme suit :

1° construction, reconstruction ou extension de bâtiments destinés au logement, de bâtiments à usage agricole, de dépendances, de volumes annexes ou isolés tels que sous-sol, garage, vérandas, serres, abris de jardin, abris pour animaux : 25 euros par m³, mesuré à l'extérieur;

Ce montant est à indexer comme suit conformément à l'article 449/2 du Code: 30,28 euros par m³, mesuré à l'extérieur (indexation 2013 date de notification du PV);

En l'espèce :

Volume pergola : $5\text{m (l)} \times 9,34\text{m (L)} \times 2,50\text{m (h)} = 116,75 \text{ m}^3 \times 30,28 \text{ euros} = 3.535,19 \text{ euros}$ à diviser en 3 s'agissant d'un volume ouvert = 1.178,39 euros arrondi à 1.178 euros
Volume remise à pellet = $2,5\text{m (l)} \times 5 \text{ m (L)} \times 2\text{m (h)} = 25 \text{ m}^3 \times 30,28 \text{ euros} = 757 \text{ euros}$

Le montant de l'amende s'élève à 1928 euros

Vu les travaux d'aménagement à réaliser, il y a lieu de revoir l'amende à 1.500 euros

Que dès lors, le montant total de l'amende à payer s'élève à 1.500 euros;

[...]"

5. Par un courrier du 24 juillet 2017, réceptionné le 26 juillet 2017, les consorts XXXX-XXXX déposent auprès de l'administration communale de Héron une demande de permis d'urbanisme concernant leur immeuble sis rue Tomballes, 18D à Couthuin.

La demande porte sur les postes suivants :

- " a) régularisation de la construction d'une remise à pellets entre les zones de construction des lots 4 (XXXX-XXXX) et lot 3 (XXXX) d'une largeur de 4,89 m et une profondeur de 2,52 m avec accord de Madame XXXX (voir annexe)
- b) modification du relief du sol de plus de 40 cm dans les deux premiers mètres du lot 4 et le long de la limite avec le lot 5 en dehors de la zone de construction prévue. Revêtement en pierres naturelles et bordure en pierres bleues
- c) modification du relief du sol de plus de 40 cm le long de la remise en sous sol côté lot 5
- d) modification du relief du sol de plus de 40 cm en dehors de la zone de construction du lot 4 (XXXX XXXX) sur l'arrière de la propriété de manière à créer une pente douce 5/8 vers le jardin pelouse arrière
- e) pose d'une palissade en claustra en façade avant et sur le côté droit de la maison (vers le lot 5) d'une longueur de 27 m (soit jusqu'à la remise en sous-sol)
- f) régularisation de la construction de la pergola arrière accolée à la maison
- g) régularisation de la présence d'une remise en sous sol en lieu et place d'un garage rez-de-chaussée prévu au permis de bâtir de l'ancien propriétaire".

À la demande de permis, qui sera ensuite complétée par un courrier du 14 septembre 2017, sont joints les documents suivants :

- une demande de dérogation au permis de lotir du 29 juillet 1997;
- la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement;
- un mandat pour les formalités administratives;
- des plans, croquis et coupes, ainsi qu'un reportage photographique.

6. Le 3 octobre 2017, l'administration communale délivre un accusé de réception de dossier complet.

7. Du 16 au 30 octobre 2017, une annonce de projet est organisée. Le conseil de la requérante, voisine immédiate du projet litigieux, adresse une réclamation le 30 octobre 2017.

8. Le 13 décembre 2017, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel et adresse une proposition de décision en ce sens à la commune de Héron.

9. Le 19 décembre 2017, le collège communal délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

10. La requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du devoir de minutie, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

11. Elle rappelle que l'acte attaqué résume la réclamation introduite durant l'annonce de projet comme visant la "minéralisation d'espaces latéraux réservés à l'engazonnement, avec extension démesurée de la zone de parcage", les "surplomb, écrasement et vues directes désagréables" et les "réalisations peu soignées". Elle indique que ce résumé se contente de reprendre le dernier paragraphe de la première page de son courrier de réclamation.

Elle fait valoir que, cependant, l'auteur de l'acte attaqué laisse sans réponse les autres critiques émises dans la réclamation, dont il n'évoque même pas l'existence, tels les griefs suivants :

- le tribunal de première instance de Liège, division Huy, a reconnu, par un jugement du 14 septembre 2017, que les travaux infractionnels ont causé un dommage à la requérante et a condamné les consorts XXXX-XXXX à remettre les lieux dans leur *pristin* état;
- la demande ne vise qu'une partie de la modification du relief du sol infractionnelle le long de la propriété de la requérante;
- la "remise-garage" n'est pas régularisable.

Elle reproduit, pour chacun de ses griefs, la teneur de sa réclamation.

12. Par ailleurs, elle soutient que d'autres critiques, qu'elle reproduit, n'ont pas de réponse adéquate dans l'acte attaqué.

Il s'agit, d'une part, de la minéralisation d'espaces latéraux réservés à l'engazonnement, avec extension démesurée de la zone de parcage. Elle est d'avis que les considérations reprises dans l'acte attaqué ne sont pas de nature à répondre adéquatement à la critique. Elle soutient qu'aucun acte ou travaux n'a été réalisé, contrairement à ce qu'affirment l'auteur de l'acte attaqué et le fonctionnaire délégué. S'appuyant sur un reportage photographique, elle précise qu'aucun écran de verdure n'a été placé. Elle considère qu'un tel écran n'enlèverait de toute façon rien à la minéralisation excessive des espaces latéraux. Elle souligne que la minéralisation de l'espace latéral entre les deux propriétés a permis aux voisins de créer une zone de parking qui amène dans la zone de cours et jardins le bruit et les odeurs des voitures.

13. Il s'agit, d'autre part, des surplomb, écrasement et vues directes désagréables et réalisations peu soignées. À son estime, la motivation de l'acte attaqué ne répond pas à sa critique. Elle fait valoir que rien n'est dit du rapport des deux propriétés, si ce n'est que "l'aménagement de pentes douces ne porte pas préjudice aux voisins directs", ce qui lui paraît insuffisant pour répondre à la critique, et que rien n'est dit non plus des conséquences de la réalisation peu soignée des travaux sur sa propriété.

Concernant plus spécialement la modification du relief du sol entre la remise et sa parcelle, elle rappelle que le fonctionnaire délégué avait souligné la nécessité de "créer une bande d'un mètre de large au niveau du terrain naturel et un talus 4/4 planté pour rattraper le terrain modifié tel que figurant sur le plan immatriculé en date du 21 novembre 2014". Elle relève que la bande en question était située le long de la limite de sa propriété. Elle constate que le courrier du fonctionnaire délégué du 7 juin 2016 reprend la même condition. Elle observe pourtant que les plans déposés à l'appui de la demande ne prévoient le long de la limite mitoyenne que la plantation d'une haie, au niveau des terres existantes, sans qu'il soit prévu ni recul d'un mètre par rapport à la limite mitoyenne, ni talutage (ni 4/4, ni 3/8) et qu'en effet, à la lecture des plans, le talus 3/8 ne concerne que la modification du relief du sol entre la terrasse et le jardin, et non celle à la limite mitoyenne. Elle estime que, sur ce point, tant l'auteur de l'acte attaqué que le fonctionnaire délégué ont été induits en erreur par les affirmations des demandeurs de permis étant entendu qu'aucun acte de remise en état n'a été réalisé, dont le retrait d'un mètre et le talutage annoncés.

Elle réfute encore l'information reprise dans le dossier de demande selon laquelle la situation de surplomb serait due aux travaux réalisés avant 2005 par l'ancien propriétaire de l'habitation. Comparant des photographies, elle fait valoir que les consorts XXXX-XXXX ont très significativement rehaussé le niveau des terres à la limite mitoyenne.

Elle en déduit que l'acte attaqué n'apporte pas de réponse adéquate à sa réclamation. La motivation est erronée et justifie l'admissibilité de la modification du relief du sol par une mauvaise lecture des plans. Il est dès lors affecté, selon elle, d'une erreur manifeste d'appréciation.

Elle considère que l'acte attaqué autorise une modification du relief du sol, le long de la limite mitoyenne, sans aucune justification, en n'exposant pas en quoi les conditions à la régularisation formulées précédemment par le fonctionnaire délégué pouvaient finalement ne pas être respectées.

Elle affirme que l'acte attaqué est encore affecté d'une erreur manifeste d'appréciation en autorisant des modifications du relief du sol qui lui causent un dommage excessif. Elle précise que le surplomb de la propriété litigieuse qui en résulte implique la création de vues importantes et directes sur sa propriété, que l'aménagement de la zone en parking pouvant accueillir de très nombreux véhicules amène, dans la zone de cours et jardins, des bruits et odeurs désagréables, et que son muret privatif en billes de chemin de fer et sa clôture ont été déformés sous la poussée de terres de remblai des consorts XXXX-XXXX. Elle fait en outre état, à titre de préjudice esthétique, du peu de soin apporté aux travaux réalisés.

14. Enfin, elle est d'avis que l'acte attaqué ne fait pas apparaître que l'autorité ne s'est pas laissée infléchir par le poids du fait accompli alors qu'elle soulignait, dans sa réclamation, le caractère infractionnel des travaux à régulariser.

15. En réplique, la requérante observe que la première partie adverse n'a pas déposé de mémoire en réponse et elle en déduit que cette autorité ne pense pas que son acte soit défendable au vu des moyens développés. Pour le surplus, elle estime avoir présenté des arguments précis et corroborés par le dossier, auxquels l'auteur de l'acte devait répondre. Elle souligne particulièrement l'existence du jugement précité rendu par le tribunal de première instance de Liège, qui ne pouvait être passé sous silence, d'autant qu'elle en joignait une copie en annexe à son courrier, de même que du rapport de l'expert du 26 septembre 2016 reprenant les travaux à réaliser.

16. Dans son dernier mémoire, la requérante conteste, quant à la recevabilité du deuxième moyen, qu'elle n'expose pas en quoi les principes de bonne administration, dont le devoir de minutie, ont été en l'espèce méconnus, alors que ne pas répondre à certains points soulevés dans le cadre de l'enquête publique et, plus encore, ne pas se rendre compte des erreurs contenues dans les plans soumis à l'appui de la demande de permis, démontrent une absence d'examen attentif du dossier par la partie adverse et, dès lors, une violation du principe de minutie.

Pour le surplus, sur le fond, à propos de l'absence de prise en compte de modifications du relief du sol à régulariser dans la zone de construction, elle souligne que l'acte attaqué n'apporte aucune réponse à la critique selon laquelle ces modifications du relief du sol devaient être régularisées et donc intégrées à la demande, alors que celle-ci ne les vise pas. Elle rappelle que l'expert désigné dans le cadre de la procédure mue devant le juge judiciaire a confirmé le caractère infractionnel de telles modifications du relief du sol. Et, quant aux considérations sur les proportions du talus (3/8 ou 4/4), elle précise qu'elles ne concernent que la modification du relief du sol en dehors de la zone de construction.

IV.2. Thèse de la seconde partie adverse

17. La seconde partie adverse considère que, comme cela ressort de la requête, la requérante a pu comprendre, à la lecture de l'acte attaqué, pourquoi sa réclamation n'a pas été retenue et que l'acte attaqué ne devait pas répondre à l'ensemble des remarques formulées dans sa réclamation, dès lors que sa motivation permet de comprendre les raisons qui sous-tendent les choix de l'autorité.

IV.3. Examen

18. 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.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité se doit de veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie.

La motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux 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, 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.

19. Les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers. Une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'en connaître.

Les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée. Il est toutefois possible que la méconnaissance d'une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence en droit civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation. Dans ce cas, il appartient à l'autorité chargée d'instruire la demande de se prononcer sur ce point de bon aménagement des lieux. Un litige de droit civil doit donc être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux. Cette appréciation relève de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel. Toutefois, sur demande d'un requérant, le Conseil d'État doit vérifier que l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

20. En l'espèce, la réclamation du 30 octobre 2017 de la requérante, déposée par son conseil dans le cadre de l'annonce de projet, énonçait notamment ce qui suit :

" [...]

Ces aménagements portent préjudice à notre cliente :

- minéralisation d'espaces latéraux réservés à l'engazonnement, avec extension démesurée de la zone de parcage,
- surplomb, sentiment d'écrasement et vues directes désagréables,
- réalisations peu soignées,
- etc.

Ce préjudice a été expressément consacré par une décision de justice prononcée par le Tribunal de première instance de Liège, Division Huy du 14 septembre 2017, qui se lit notamment comme suit (annexe 1) :

« L'apport de remblais et les modifications du relief du sol qui en ont résulté sont à l'origine d'un surplomb important de la propriété Develeer-Martens, lequel permet des vues directes sur leur jardin au départ de la zone de parcage et de la terrasse des consorts XXXX-XXXX et crée un sentiment d'écrasement dans le chef des occupants de la propriété voisine.

(...)

Outre les préjudices subis par les demandeurs ensuite au surplomb de leur propriété fautivement créé, le garage partiellement enterré, dont l'ouverture béante est dirigée vers l'arrière de la propriété, la réalisation d'une zone de parcage sur toute la largeur de la surface latérale droite de l'immeuble XXXX-XXXX et la modification des profils du terrain donnant l'impression d'un socle constituent une rupture brutale de l'environnement, à l'origine d'un préjudice esthétique dans le chef des demandeurs».

Aux termes de ce jugement, Monsieur XXXX et Madame XXXX sont condamnés à faire réaliser les travaux suivants, selon le descriptif dressé par l'expert XXXX en pages 59 - 60 de son rapport [du] 26 septembre 2016 (annexe 2), dans les neuf mois de la signification du présent jugement :

- État des lieux avant travaux
- Dépose du revêtement de sol
- Dépose des billes de chemin de fer et évacuation
- Déconnexion des appareils sanitaires
- Terrassements
- Nouveaux appareils sanitaires
- Repose de la fosse septique et de la citerne
- Nouveau réseau d'égouttage et raccordement au réseau arrière existant
- Nivellement de finition des talus avec report des terres arables
- Démolition de la remise enterrée.

Ainsi qu'il ressort dudit rapport d'expertise, ces travaux consistent en une remise en pristin état, destinée à supprimer toutes les infractions qui portent gravement préjudice à la requérante.

Partant, le Tribunal considère que la réparation en nature du préjudice reconnu dans le chef de la requérante passe nécessairement par le strict respect des prescriptions du permis de lotir, auquel il ne peut être dérogé.

[...]".

Un tel grief est exposé de manière claire et précise. En outre, il repose sur une décision de justice, ne fût-elle pas passée en force de chose jugée, rendue quant aux aménagements opérés sur le bien visé par l'acte attaqué. L'auteur de l'acte attaqué devait y répondre adéquatement, sa motivation permettant de s'assurer que sa décision n'est pas prise sous le poids du fait accompli. En l'espèce, l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur a estimé ne pas devoir tenir compte du grief précité, lequel se fonde sur une décision de justice.

21. Par ailleurs, la réclamation précitée du 30 octobre 2017 exposait le grief suivant :

" [...]

Monsieur et Madame XXXX-XXXX considèrent qu'une modification du relief du sol est autorisée à une hauteur de 1 m 50 dans la zone de construction et de 40 cm en dehors de ladite zone. Partant de cette prémisse (erronée selon l'expert XXXX), leur demande vise uniquement les terres situées en dehors de la zone de construction, en ce qu'elles dépassent une hauteur de 40 cm par rapport au niveau naturel du sol. Il s'agit d'une bande de terres de 2 m de large située le long de la parcelle de Madame XXXX.

Pourtant, en vertu de l'article 3, e, du cahier des prescriptions urbanistiques du permis de lotir du 29 Juillet 1997 relatif aux modifications du relief du sol, « les constructions seront conçues de manière à respecter le niveau naturel du terrain. Ainsi sont proscrits tous travaux de remblais nécessités par des travaux de déblais insuffisants au niveau des caves ou de l'inadaptation d'un garage établi partiellement en sous-sol et ayant pour conséquence de positionner la construction sur une 'butte'. Ne seront admises que des surcharges générales de terrain naturel de l'ordre de 40 cm pour autant qu'elles se situent aux abords des constructions avec pour but de raccorder le niveau des pièces du logement au terrain naturel avec comme réserve ce qui est prévu à l'article 3 a). Ces travaux doivent obligatoirement se situer à 2 m des clôtures latérales » [...].

En l'espèce, les travaux de modification de relief du sol dépassent de (très) loin les 40 cm autorisés, n'ont pas pour objectif de raccorder les pièces de vie au terrain naturel et ne sont pas situés à 2 mètres des clôtures latérales.

Ces travaux n'ont pas été autorisés par le permis de bâtir délivré au précédent propriétaire car les plans déposés à l'appui de la demande stipulent expressément « accès garage = pente naturelle du terrain (+7 %) ».

Les modifications du relief du sol litigieuses ne respectent donc pas ces plans et, partant, sont contraires au permis d'urbanisme délivré à Monsieur XXXX le 4 novembre 1997.

La demande de régularisation telle qu'elle est formulée actuellement ne vise donc qu'une (petite) partie des modifications du relief du sol opérées, sans permis et en contradiction avec les prescriptions du lotissement, le long de la parcelle de Madame XXXX.

[...]".

Un tel grief est clair et précis. Il se fonde sur des éléments concrets, en particulier sur un rapport d'expert, sur les prescriptions du permis de lotir du 29 juillet 1997 ou encore sur le permis d'urbanisme du 4 novembre 1997 accordé au précédent propriétaire. L'auteur de l'acte attaqué se devait d'y répondre adéquatement, la motivation retenue devant permettre de s'assurer que sa décision n'est pas prise sous le poids du fait accompli.

En l'occurrence, l'auteur de l'acte attaqué relève l'existence d'un grief émis dans la réclamation pris du "surplomb". Il expose ensuite ce qui suit :

" [...]

Considérant que les profils du terrain ont été modifiés jusqu'aux limites latérales;

Considérant qu'il y a lieu d'aménager des talus pour rattraper le terrain naturel;

Considérant que l'auteur de projet précise qu'il y a lieu de privilégier un talus 3/8 au lieu d'un talus 4/4 (tel que préconisé par la DGO 4) afin d'éviter la présence d'escaliers, et donc, réduire la dangerosité des lieux pour les occupants;

Considérant que l'aménagement d'un talus 4/4 engendrerait un apport supplémentaire de terre;

Considérant que l'aménagement de pentes douces ne porte pas préjudice aux voisins directs;

[...]

Considérant que les régularisations ne compromettent pas les objectifs de développement du territoire et d'urbanisme contenus dans le permis d'urbanisation;

[...]".

Cette motivation fait apparaître que l'auteur de l'acte attaqué a bien examiné la problématique de la modification du relief du sol au regard des voisins du projet et que, notamment, il ne retient pas l'argument que la requérante entendait tirer des prescriptions urbanistiques du permis de lotir, désormais d'urbanisation, de 1997. Il expose les raisons pour lesquelles il estime que les aménagements retenus sont pertinents et procèdent d'un bon aménagement des lieux. Il n'est pas soutenu que ces motifs seraient erronés en fait, ni démontré que cette motivation reposerait sur une erreur manifeste d'appréciation. Une telle motivation est donc adéquate et admissible en droit et en fait. À cet égard, la critique ne peut être accueillie.

22. Dans sa réclamation, la requérante faisait également valoir ce qui suit :

" [...]

2. Modification du relief du sol entre la remise et la parcelle MAERTENS

Cette modification est justifiée, selon les demandeurs, par la nécessité d'absorber la différence de niveau entre la zone de parcage visée *supra*, la « remise » et le terrain naturel. L'objectif est de créer une pente douce depuis ces ouvrages jusqu'au terrain naturel. On relève cependant que cette remise ne fait l'objet d'aucune demande de régularisation.

Pourtant, ne constituant pas un « garage », cet ouvrage devrait nécessairement rencontrer les exigences de l'article 2, b, du cahier des prescriptions urbanistiques du permis de lotir du 29 juillet 1997 relatif aux zones de cours et jardins, ce qui n'est pas le cas : elle est construite en maçonnerie (non démontable) et est située à moins de 3 m de la mitoyenneté avec la parcelle de Madame XXXX. Elle viole donc les prescriptions du permis de lotir.

Ces aménagements sont également à l'origine d'un préjudice important.

Concernant ce chef de demande, il y a donc également lieu de considérer que votre Collège n'est pas en mesure de statuer puisqu'il n'est saisi que d'une

demande de régularisation partielle et que les dérogations ne sont pas admissibles.

[...]"

Un tel grief est clair et précis. Il se fonde sur des faits et sur des considérations juridiques claires. L'auteur de l'acte attaqué passe sous silence tant l'existence de ce grief que les raisons pour lesquelles il aurait estimé ne pas pouvoir suivre l'argumentation de la requérante, alors même qu'il s'agit d'un permis de régularisation.

Pour seule mention, il est indiqué dans l'acte attaqué ce qui suit :

" Vu les travaux réalisés à la demande des services de la DGO4 (placement d'un écran de verdure et suppression des murets de soutènement) au niveau du garage-remise aménagé en sous-sol".

L'acte attaqué est inadéquatement motivé. Une telle motivation ne permet pas de s'assurer que son auteur n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation. À supposer que le motif précité puisse constituer une motivation en réponse au grief précité, la requérante conteste le fait que les travaux en question aient effectivement été réalisés en produisant deux photographies prises depuis son bien vers la zone de parcage en question qui, si elles ne sont pas datées, montrent l'absence d'écran de verdure entre les deux biens. Du reste, la réalisation de ces travaux n'est étayée par aucune pièce des dossiers administratifs. Il s'ensuit qu'en toute hypothèse, le motif en question n'est pas, en l'état, admissible.

23. La réclamation de la requérante développait encore ce qui suit :

" [...]

On relève encore que cette modification du relief du sol a permis la création d'une zone de parcage suffisamment vaste pour accueillir 7 véhicules (2 + 2 + 2 + 1) (annexe 4).

Or, cette implantation est contraire aux prescriptions de l'article 2, b, du cahier des prescriptions urbanistiques du permis de lotir du 29 juillet 1997 relatif aux zones de reculs et imposant des emplacements des dimensions de 5 m 50 / 2 m 50 maximum, prévu pour 2 véhicules.

Ces rehausses portent préjudice, et il y a donc lieu de considérer, à propos de cet élément de la demande, que votre Collège n'est pas en mesure de statuer puisqu'il n'est saisi que d'une demande de régularisation partielle et que les dérogations ne sont pas admissibles.

[...]"

Un tel motif est clair et précis. Il est étayé en fait et en droit. Il concerne la surface disproportionnée réservée à la zone de parcage mais ne vise pas

spécifiquement la minéralisation d'espaces latéraux, contrairement à ce que soutient la requérante. L'auteur de l'acte attaqué devait donc réserver une réponse adéquate à ce grief.

Il ressort de l'acte attaqué que son auteur a décelé une critique dans la réclamation relative à une "extension démesurée de la zone de parcage". L'acte attaqué contient ensuite le visa suivant :

" [...]

Vu les travaux réalisés à la demande des services de la DGO4 (placement d'un écran de verdure et suppression des murets de soutènement) au niveau du garage-remise aménagé en sous-sol.

[...]".

Ce motif, *a priori* susceptible de répondre adéquatement au grief précité, n'est toutefois pas, en l'état, admissible, pour la raison exposée ci-avant.

24. Enfin, les plans du 21 novembre 2014 n'illustrent pas l'existence d'une bande d'un mètre de large mais bien le talus à créer du côté du bien de la requérante. Dans son courrier du 7 juin 2016, le fonctionnaire délégué indiquait qu'"[il] y a dès lors lieu de créer une bande de 1 m de large au niveau du terrain naturel et un talus 4/4 planté pour rattraper le terrain modifié tel que figurant sur le plan immatriculé en date du 21 novembre 2014". Quant aux plans déposés avec la demande de permis litigieuse, ils ne reprennent pas la bande d'un mètre de large, ni la présence d'un talus tels que sollicités par le fonctionnaire délégué.

La motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître que son auteur a bien eu égard à la non-prise en compte par les demandeurs de permis des recommandations du fonctionnaire délégué sur ces aspects, ni *a fortiori* la raison pour laquelle il n'y a finalement pas lieu d'imposer la création d'une telle bande et d'un tel talus.

25. Il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen est fondé dans la mesure ci-avant exposée.

V. Quatrième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

26. La requérante prend un moyen, le quatrième de la requête, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.IV.5 du Code du développement territorial (CoDT), du principe de bonne administration et du devoir de minutie, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle relève que la demande de permis comporte cinq demandes d'écarts aux dispositions du permis d'urbanisation, portant sur la "remise à pellets en dehors de la zone de construction", la "modification du relief du sol dans la zone latérale", la "modification du relief du sol dans la zone de cours et jardin (garage-remise)", la "modification du relief du sol dans la zone de cours et jardin (terrasse)" et la "pause de claustras".

Elle fait grief à l'acte attaqué d'octroyer les quatre premiers écarts sans une motivation répondant aux conditions de l'article D.IV.5 du CoDT précité. Elle soutient que l'acte attaqué se contente d'affirmer que "les régularisations ne compromettent pas les objectifs de développement du territoire et d'urbanisme contenus dans le permis d'urbanisation", sans justifier en quoi ce serait le cas. Par ailleurs, elle fait valoir que l'acte attaqué ne comprend aucune motivation relative au paysage. Sur le fond, elle répète que l'acte attaqué est aussi affecté d'une erreur manifeste d'appréciation en accordant les écarts relatifs aux modifications du relief du sol dès lors que ces modifications sont considérables et qu'elles lui causent un préjudice important qui a conduit le juge judiciaire à ordonner la remise en état des lieux.

27. En réplique, elle fait valoir que l'avis du fonctionnaire délégué du 13 décembre 2017 ne comprend aucune analyse ni aucune motivation sur les "dérogations" autre que la phrase stéréotypée "le projet ne compromet pas les objectifs de développement du territoire et d'urbanisme contenu dans le permis d'urbanisation". Elle estime qu'on ne peut donc affirmer, comme le fait la seconde partie adverse, que l'acte attaqué analyse chacun des écarts. Elle soutient que l'imposition d'une condition ne suffit pas à démontrer que l'autorité compétente a examiné la demande avec attention et pris en compte l'ensemble des paramètres en présence.

V.2. Thèse de la seconde partie adverse

28. La seconde partie adverse reproduit un extrait de l'avis du 13 décembre 2017 du fonctionnaire délégué, annexé à l'acte attaqué qui y fait expressément référence, et rappelant le considérant de l'acte aux termes duquel "les régularisations ne compromettent pas les objectifs de développement du territoire et d'urbanisme contenus dans le permis d'urbanisation", elle en déduit que l'auteur de l'acte attaqué a analysé chacun des écarts et que ceux-ci sont effectivement motivés dans l'acte.

Elle conteste que l'écart en termes de paysage ne soit pas motivé, alors que, suivant en cela la condition suggérée par le fonctionnaire délégué, le collège communal a imposé l'implantation d'une haie d'essence régionale. À son estime, cela témoigne de l'examen de la condition relative au paysage telle que visée à l'article D.IV.5 du CoDT.

V.3. Examen

29. L'article D.IV.5 du CoDT énonce ce qui 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. S'ils ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions.

30. En l'espèce, l'acte attaqué mentionne notamment ce qui suit :

" [...]

Considérant que le bien est soumis à l'application :

- du plan de secteur : zone d'habitat à caractère rural sur une profondeur approximative de 50 m tandis que le solde figure en zone agricole;
- d'un permis d'urbanisation : permis XXXX (Héron-56) autorisé en date du 29/07/1997;

Considérant que la demande s'écarte du contenu à valeur indicative des prescriptions urbanistiques applicables au lotissement, pour le(s) motif(s) suivant(s) :

- construction d'une remise à pellets à moins de 2 mètres de la limite de propriété;
- modification du relief du sol de plus de 40 cm;
- placement de claustras.

[...]

Considérant que l'avis de la Fonctionnaire déléguée a été sollicité en vertu de l'article D.IV.16 du Code en date du 16 novembre 2017; que son avis est joint en annexe;

Vu les travaux réalisés à la demande des services de la DGO4 (placement d'un écran de verdure et suppression des murets de soutènement) au niveau du garage-remise aménagé en sous-sol;

Considérant que les profils du terrain ont été modifiés jusqu'aux limites latérales;

Considérant qu'il y a lieu d'aménager des talus pour rattraper le terrain naturel;

Considérant que l'auteur de projet précise qu'il y a lieu de privilégier un talus 3/8 au lieu d'un talus 4/4 (tel que préconisé par la DGO4) afin d'éviter la présence d'escaliers, et donc, réduire la dangerosité des lieux pour les occupants;

Considérant que l'aménagement d'un talus 4/4 engendrerait un apport supplémentaire de terre;

Considérant que l'aménagement de pentes douces ne porte pas préjudice aux voisins directs;

Considérant que la Fonctionnaire délégué préconisait dans son courrier de juin 2016 : la plantation d'une haie d'essence régionale en vue de la présente régularisation; que celle-ci ne peut être remplacée par des claustras;

Considérant que l'abri à bois s'intègre dans le cadre bâti de par son matériau d'élévation (le bois) et de par son gabarit limité (hauteur de 2,80 m);

Considérant que la pergola est implantée à l'arrière du volume principal et que celle-ci n'est pas visible depuis le domaine public;

Considérant que la pergola s'implante dans la zone de construction telle que définie dans le lotissement;

Considérant que la profondeur du bien construit sur la parcelle cadastrée Sion 3 n° 853 M (appartenant à la réclamante) est plus importante que celle de l'ensemble formé par le volume principal et la pergola à régulariser;

Considérant que les régularisations ne compromettent pas les objectifs de développement du territoire et d'urbanisme contenu dans le permis d'urbanisation;

[...]".

L'avis favorable conditionnel du 13 décembre 2017 du fonctionnaire délégué, auquel l'acte attaqué se réfère, mentionne, quant à lui, ce qui suit :

" [...]

Considérant que le projet s'écarte du permis d'urbanisation car il est non conforme de par [la] construction de la remise à pellets à moins de 2 mètres de la limite de propriété, [la] modification du relief du sol de plus de 40 cm entre le garage remise arrière et le lot n° 5, et le placement de claustras;

[...]

Considérant que le projet ne compromet pas les objectifs de développement du territoire et d'urbanisme contenus dans le permis d'urbanisation".

31. Les motifs précités de l'acte attaqué et de l'avis du 13 décembre 2017 ne permettent ni d'identifier les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme qui seraient contenus dans le permis de lotir du 29 juillet 1997, ni de comprendre en quoi les écarts admis ne compromettraient pas ces objectifs. Par ailleurs, ils ne disent mot sur les raisons pour lesquelles ces écarts sont considérés comme contribuant à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. Et il n'est pas possible de conclure, à la lecture de l'acte attaqué, que son auteur a estimé qu'en imposant la condition de la réalisation d'une haie d'essence régionale, il est parvenu à la conclusion que les écarts litigieux sont admissibles au regard de l'article D.IV.5, 2°, du CoDT.

32. En conséquence, les deuxième et quatrième moyens sont fondés, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

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 collège communal de Héron du 19 décembre 2017 octroyant un permis d'urbanisme de régularisation aux consorts XXXX-XXXX pour un bien sis rue Tomballes, 18 D, à Couthuin, cadastré division 3, section B, n° 853h.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge des parties adverses, à concurrence de 350 euros chacune.

Les autres dépens, en ce compris la contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidés à la somme de 220 euros, sont également mis à la charge des parties adverses à concurrence de 110 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trois décembre deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX