

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 261.703 du 11 décembre 2024

A. 234.572/XIII-9415

En cause : **L.D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Yves-Alexandre HUBERT, avocat,
 rue du Palais 14
 6000 Charleroi,

 contre :

 la ville de Fontaine-l'Évêque,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nicolas DE BONHOMME, avocat,
 avenue Albert-Elisabeth 46
 1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 16 septembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 13 juillet 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Fontaine-l'Évêque délivre à L.D. un permis d'urbanisme sous conditions ayant pour objet la régularisation d'une annexe non conforme au permis d'urbanisme du 23 juin 2020, sur un bien sis place de Wespes 14 à Fontaine-l'Évêque (Leernes).

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 14 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 décembre 2024 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 Émilie Lebeau, *loco* M^e Yves-Alexandre Hubert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Line Crasset, *loco* M^e Nicolas De Bonhomme, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 23 juin 2020, le collège communal de la ville de Fontaine-l'Évêque octroie à L.D. un permis d'urbanisme sur un bien sis place de Wespes, 14 à Leernes (Fontaine-l'Évêque) et cadastré 3^e division, section B, n^o 197V, ayant pour objet la construction d'un volume secondaire étagé et d'une terrasse, notamment sous la condition suivante :

« Adapter le projet afin de ne pas déborder par rapport au voisin. La façade arrière (sous-sol et rez-de-chaussée) sera dans le strict prolongement du volume secondaire voisin, à savoir perpendiculairement à la limite latérale. La terrasse étagée s'alignera également sur la profondeur de la terrasse voisine et des brise-vues complémentaires seront placés au besoin pour répondre au Code civil ».

4. Le 8 mars 2021, la partie requérante informe le collège communal que le permis d'urbanisme du 23 juin 2020 n'a pas été régulièrement mis en œuvre.

5. Le 23 mars 2021, le collège communal indique à L.D. que la profondeur de la construction de la terrasse ne répond pas aux conditions du permis d'urbanisme du 23 juin 2020 et dresse un avertissement préalable.

6. Le 20 mai 2021, L.D. introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « mise en conformité d'une annexe par rapport au permis

délivré » pour ce qui concerne les « dimensions terrasse, dimensions bâtiment, revêtement façades en bois ».

Le 28 mai 2021, il est établi un accusé de réception attestant du caractère complet du dossier de demande.

7. Une annonce de projet est organisée du 12 juin au 2 juillet 2021. Elle suscite le dépôt d'une réclamation par la partie requérante.

8. Le 13 juin 2021, le collège communal octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. 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, du « principe du bon aménagement des lieux consacré à l'article D.I.1 du [Code du développement territorial (CoDT)] », des « principes de bonne administration en raison du défaut d'examen complet des circonstances de la cause », du devoir de minutie et du principe de légitime confiance, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'insuffisance des motifs et de l'excès de pouvoir.

10. Dans sa requête, la partie requérante considère qu'en délivrant le permis d'urbanisme attaqué, l'autorité a non seulement rompu la légitime confiance à son égard mais a également autorisé, sans motif et sous le poids du fait accompli, la régularisation d'une terrasse étagée contrevenant manifestement au bon aménagement des lieux.

Elle expose avoir fait état de l'impact substantiel sur son cadre de vie du projet initialement envisagé lors de l'annonce de projet organisée à cette occasion, sachant qu'il portait sur une annexe et une terrasse étagée dont la profondeur excédait les siennes, de sorte qu'elles s'implantaient plus en arrière zone et que l'intimité de son espace de cours et jardins en était impactée de manière notable. Elle assure que le collège communal avait reconnu antérieurement qu'une telle conception n'était pas admissible, puisqu'il avait octroyé le permis d'urbanisme sollicité, notamment sous la condition d'adapter le projet pour ne pas déborder par rapport au voisin. Elle s'étonne que l'autorité ait à présent autorisé une terrasse

étagée dont la profondeur excède de près de 1,40 mètre la sienne, estimant qu'elle a statué sous le poids du fait accompli, alors qu'elle savait qu'une telle condition était nécessaire pour préserver son intimité et qu'elle a expressément reconnu que les travaux réalisés y contrevenaient, raison pour laquelle elle a dressé un avertissement préalable.

Elle est d'avis que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre ce revirement d'attitude ni en quoi le projet est conforme au bon aménagement des lieux.

Elle fait valoir que la terrasse impactera sensiblement son intimité, singulièrement son espace de cours et jardins, et privera de tout effet utile le mur brise-vue privatif érigé au droit de la limite de propriété et dont la construction lui a été imposée. Elle précise que ce mur fera toujours office de brise-vue depuis sa terrasse, mais pas depuis la terrasse litigieuse. Elle s'appuie sur un reportage photographique.

Elle en déduit que le collège communal a commis une erreur manifeste d'appréciation et a violé le principe de légitime confiance en opérant un revirement d'attitude sans motif valable, ainsi que les principes de bonne administration et le devoir de minutie en s'abstenant de procéder à une analyse complète des circonstances de la cause.

11. Dans son mémoire en réplique, elle ajoute que le permis précédemment octroyé constitue une ligne de conduite, ce concept n'étant pas réservé aux circulaires administratives.

IV.2. Examen

12. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de 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.

Un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui l'a délivré estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude. L'indication des motifs pour lesquels l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction.

Enfin, lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité doit 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. Toutefois, la condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'a pas été le cas. De même, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

13. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante 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 placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Par ailleurs, le principe de légitime confiance signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret. La violation du principe général de confiance légitime suppose trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif permettant de revenir sur cette reconnaissance. Il n'empêche pas l'autorité de modifier, pour l'avenir, une réglementation si elle estime, en opportunité, que cette modification s'impose pour assurer la promotion de l'intérêt général dont elle a la charge et il ne peut être invoqué sur la base d'actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

14. En l'espèce, le 23 juin 2020, le collège communal a octroyé un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un volume secondaire étagé et d'une terrasse, notamment sous la condition suivante :

« Adapter le projet afin de ne pas déborder par rapport au voisin. La façade arrière (sous-sol et rez-de-chaussée) sera dans le strict prolongement du volume secondaire voisin, à savoir perpendiculairement à la limite latérale. La terrasse étagée s'alignera également sur la profondeur de la terrasse voisine et des brise-vues complémentaires seront placés au besoin pour répondre au Code civil ».

Après quoi, le collège communal a délivré, le 13 juillet 2021, l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« Considérant le permis d'urbanisme réf. 0044/2020/L octroyé en date du 23/06/2020 pour la construction d'un volume secondaire étagé et d'une terrasse, que ce permis est conditionné à ce qui suit :

“ [...]

2. Adapter le projet afin de ne pas déborder par rapport au voisin. La façade arrière (sous-sol et rez-de-chaussée) sera dans le strict prolongement du volume secondaire voisin, à savoir perpendiculairement à la limite latérale. La terrasse étagée s'alignera également sur la profondeur de la terrasse voisine et des brise-vues complémentaires seront placés au besoin pour répondre au Code civil ;

[...]”

Considérant que la présente demande vise la régularisation des modifications par rapport au permis d'urbanisme ci-dessus :

☐ dimensions de la terrasse ;

- ☐ dimensions du bâtiment ;
- ☐ parement en bois en lieu et place du bardage Eternit Natura Anthracite N251 ;

Considérant que la présente demande s'aligne au volume voisin afin de répondre aux conditions du permis d'urbanisme ci-dessus ; que cette profondeur est cohérente ;

Considérant que la réclamation écrite porte sur :

- ☐ les plans renseignés comme plans du permis d'urbanisme précédemment octroyés ne reprennent pas les conditions de ce permis ;
- ☐ la profondeur excessive de la terrasse ;

Considérant qu'il y a lieu d'interpréter le terme "plan du permis" comme étant les plans déposés lors du précédent permis, que la précédente demande retranscrit les plans répondant à la condition du Collège communal dans le permis octroyé en date du 23/06/2020 portant sur la profondeur du volume secondaire ;

Considérant que le Collège communal est parfaitement éclairé sur la situation ;

Considérant qu'en terme de parement en bois, au vu du reportage photographique ainsi que des plans, l'intégration au contexte bâti est assurée ;

Considérant qu'en ce qui concerne la profondeur de la terrasse, il y a lieu de considérer la profondeur globale accessible au niveau de la terrasse voisine à savoir escalier compris, qu'une personne montant cet escalier se retrouvera d'office face au mur de séparation avec la terrasse faisant l'objet de la présente demande ; que cet escalier doit, au vu de ce qui précède, être comptabilisé ;

Considérant dès lors que la situation du fait accompli soit à déplorer, que la présente demande engendre une profondeur supplémentaire de +/- 50 cm, qu'un bac de plantations sera également placé sur 80 cm pour faire un retour faisant brise-vues d'une hauteur de 2,01 m par rapport au niveau terrasse faisant l'objet de la présente demande ;

Considérant que tout sera mis en œuvre pour empêcher les vues directes et obliques conformément au Code civil ;

Considérant qu'au vu de ce qui précède, la profondeur de 50 cm de plus ne devrait pas occasionner de nuisance significative par rapport à la terrasse voisine ».

15. Le permis d'urbanisme du 23 juin 2020 est à lui seul insuffisant pour constituer une ligne de conduite claire et bien définie de l'auteur de l'acte attaqué de nature à pouvoir fonder le grief pris de la violation du principe de légitime confiance.

Le grief n'est pas fondé.

16. En autorisant d'abord, le 23 juin 2020, la construction d'une terrasse étagée sous la condition que celle-ci « s'alignera également sur la profondeur de la terrasse voisine » et en admettant ensuite, le 13 juillet 2021, une terrasse s'étendant une cinquantaine de centimètres plus loin que la terrasse (escalier compris) de la voisine, l'autorité a effectué un revirement d'attitude.

La motivation reproduite sous le point 14 fait notamment apparaître que l'auteur de l'acte attaqué a estimé que le gain de profondeur d'une cinquantaine de centimètres n'engendre pas de nuisances significatives, sachant que les plans prévoient le placement d'un bac de plantations faisant office de brise-vues d'une hauteur de 2,01 mètres et d'une largeur de 80 centimètres. Une telle motivation permet de comprendre pourquoi l'autorité a estimé pouvoir se départir de l'appréciation qu'elle avait retenue précédemment et pourquoi elle a autorisé le projet litigieux. Cette motivation est suffisante et adéquate.

Le grief n'est pas fondé.

17. La motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître que l'autorité a statué sur la demande sous le poids du fait accompli. Elle permet de s'assurer que sa décision a été guidée par des considérations afférentes au bon aménagement des lieux et non à la circonstance particulière que les actes et travaux litigieux avaient déjà été réalisés.

Le grief n'est pas fondé.

18. Ces mêmes motifs ne font pas apparaître que l'autorité a versé dans l'arbitraire en forgeant sa propre conception du bon aménagement des lieux sur la demande soumise à lui, qu'elle identifie comme portant sur la régularisation de certains actes et travaux. La partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation à cet égard au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité, sans démontrer que celle-ci a commis une erreur manifeste sur ce point.

Le grief n'est pas fondé.

19. Enfin, la circonstance qu'en exécution de l'article D.VII.4 du CoDT, un avertissement préalable a été adressé à L.D. ne signifie pas que le collège communal ait spécifiquement reconnu que les actes et travaux effectués remettaient en cause l'intimité de la partie requérante, simplement que ceux-ci ont été réalisés en méconnaissance du permis d'urbanisme du 23 juin 2020.

Le grief n'est pas fondé.

20. Il s'ensuit que le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

21. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 décembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders