

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 262.333 du 12 février 2025

A. 234.315/XV-4831

En cause : **J.D.**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Cédric MOLITOR
et Olivier VANLEEMPUTTEN, avocats,
boulevard Brand Whitlock, 114 bte 12 B
1200 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
rue de la Luzerne, 40
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 août 2021, le requérant demande l'annulation de « la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles accordant au propriétaire du bien sis rue de la Seigneurie 98 à Haren un permis d'urbanisme pour la pose d'une palissade en bois le long du mitoyen gauche entre les n^{os} 96 et 98 de la rue de la Seigneurie ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} octobre 2024.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Olivier Vanleemputten, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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

1. Le 14 janvier 2021, une demande de permis d'urbanisme pour laquelle l'intervention d'un architecte n'est pas obligatoire est introduite pour la construction d'une palissade côté jardin entre les n^{os} 96 et 98 de la rue de la Seigneurie à 1030 Bruxelles. La note explicative expose que la palissade est déjà construite, qu'elle est en bois et qu'elle est justifiée par un besoin d'intimité dans le jardin. Elle invoque le droit de clore son héritage selon l'article 647 du Code civil.

2. Le 12 février 2021, la partie adverse informe les demandeurs de permis du caractère incomplet de la demande en ce que, contrairement à ce qui est indiqué, le projet tel qu'introduit induit des dérogations et qu'il y a lieu de joindre des plans.

3. Les demandeurs complètent le dossier et, le 25 mars 2021, un accusé de réception de dossier complet est délivré. Il relève que la demande est soumise à l'avis conforme du fonctionnaire délégué.

4. Le 29 avril 2021, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable et accorde une dérogation à l'article 55 du règlement communal d'urbanisme (RCU). Cet avis est reproduit dans la motivation de l'acte attaqué et est en annexe à celui-ci.

5. Le 27 mai 2021, le permis est délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme il suit :

- « - considérant que la demande vise à construire une palissade en bois sur la limite mitoyenne entre le n° 96 et n° 98, sur toute la profondeur du terrain ;
- considérant que cette palissade s'apparente à un mur de clôture, et qu'en tant que tel, est en dérogation à l'article 53 du RCU précisant que ceux-ci doivent être érigées en maçonnerie, de minimum 28 cm ou d'une brique et demie d'épaisseur ;
- considérant que l'article 663 du Code civil précise que "la hauteur de la clôture sera fixée suivant les règlements particuliers ou les usages constants et reconnus, et à défaut d'usage et de règlement, tout mur de séparation entre voisins, qui sera construit ou rétabli à l'avenir, doit avoir au moins trente-deux décimètres [...] de hauteur, compris le chaperon, dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus, et vingt-six décimètres [...] dans les autres" ;
- considérant qu'en l'espèce, "l'usage constant et reconnu" n'est, en l'occurrence, pas aisément identifiable dans la zone concernée parce que la nature des séparations entre parcelles est très variable d'un cas à l'autre (partiellement des murs de clôture en béton, parfois en maçonnerie, des palissades en bois similaires à la présente demande, de simples treillis doublés de végétation, etc.) ;
- considérant que la zone conserve toutefois un caractère, largement ouvert visuellement, du fait de la grande dimension des parcelles, et du profil relativement bas et visuellement poreux des séparations entre parcelles, qu'il est important de préserver ce caractère semi-rural caractéristique de la zone ;
- considérant de ce fait, que la réalisation d'un mur de clôture en maçonnerie qui serait strictement conforme aux spécifications du Code civil serait davantage préjudiciable aux parcelles attenantes dans ce contexte que la réalisation de la palissade proposée ; que ce dispositif est par ailleurs, facilement réversible ;
- considérant que les jardins de la parcelle concernée et des parcelles avoisinantes sont très profonds et disposent d'une orientation sud et d'un bon ensoleillement, qui n'est que peu affecté par l'objet de la demande ;
- considérant de ce qui précède que la réalisation d'une palissade en bois de 2 mètres de hauteur permet à la fois de garantir l'intimité du jardin sans porter un préjudice trop important aux parcelles voisines en termes de vues et d'ombrage ;
- considérant dès lors que la dérogation à l'article 53 du RCU est accordée par le fonctionnaire délégué pour les motifs susmentionnés ;
- considérant de ce qui précède, que le projet s'accorde aux caractéristiques urbanistiques du cadre urbain environnant et n'est pas contraire au bon aménagement des lieux ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse conteste l'intérêt au recours du requérant. Elle rappelle que, dans l'avis accordant la dérogation à l'article 53 du RCU, le fonctionnaire délégué a considéré que l'application stricte de ce règlement et de l'article 663 du Code civil aboutirait à une solution contraire au bon aménagement des lieux. Elle reproduit les termes de ces deux dispositions, ainsi que ceux de l'article 19, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Elle concède que le

requérant dispose d'un intérêt au bon aménagement de son quartier, mais estime qu'en l'espèce, il « semble vouloir imposer le respect strict des caractéristiques tirées du RCU et du Code civil », ce qui « conduirait à une situation plus défavorable pour la partie requérante puisqu'en lieu et place d'une palissade en bois d'une hauteur d'1,80 mètre, elle se trouverait avec un mur de 28 cm d'épaisseur et d'une hauteur de 3,20 mètres ». Elle en déduit que le requérant « ne tirerait aucun avantage d'une annulation sur base de l'unique critique formulée » et qu'il ne dispose dès lors pas de l'intérêt requis.

Le requérant réplique que « personne ne peut présumer que s'il s'agissait de respecter la réglementation et la législation existantes, le bénéficiaire de permis construirait un mur de clôture et déposerait une demande à cet égard ». Il estime dès lors avoir intérêt au recours.

Dans son dernier mémoire, le requérant ajoute que la palissade le prive d'ensoleillement partiel ou total et qu'il a « évidemment intérêt au recours ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique que sa critique n'avait pas été adéquatement formulée, que le requérant « a intérêt à son recours en sa qualité de voisin », mais « n'a pas intérêt à son moyen au sens de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

IV.2. Appréciation

Tout riverain a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la faculté de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Il en va *a fortiori* ainsi lorsqu'il s'agit d'un voisin direct. Il n'est ni contesté ni contestable que la construction d'une clôture entre les fonds voisins est susceptible d'affecter le cadre de vie du requérant. Cette seule circonstance est suffisante pour conférer au requérant un intérêt à son recours, indépendamment de la critique développée dans le moyen.

En outre, l'exception soulevée par la partie adverse repose sur une supposition, puisqu'il n'est pas certain que le demandeur introduirait une nouvelle demande de permis et construirait une clôture conforme au RCU, s'il n'obtenait pas la dérogation accordée par l'acte attaqué.

La requête est recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique « de la violation de l'article 53 du règlement sur les bâtisses, de l'article 663 du Code civil, du défaut de motivation, et de l'excès de pouvoir ».

Dans la requête, le moyen se lit comme il suit :

« En ce que l'acte attaqué autorise la construction d'une palissade en bois le long du mitoyen entre les numéros 96 et 98 de la rue de la Seigneurie, d'une hauteur de 1,80 mètre pour les panneaux pleins et de 2 mètres pour les montants verticaux qui les soutiennent, la méconnaissance de la disposition de l'article 53 du règlement sur les bâtisses et de l'article 663 du Code civil étant justifiée par la circonstance que le respect de ces dispositions induirait une solution irréversible pour le voisinage,

Alors que la circonstance que le respect des prescriptions du règlement sur les bâtisses prévoyant qu'un mur de clôture doit avoir 0,28 mètre ou une brique et demi d'épaisseur au niveau du terrain induirait une solution irréversible pour le voisinage ne peut justifier l'acte attaqué lorsqu'un mur de 28 cm d'épaisseur ne constitue pas une construction irréversible et qu'en tout état de cause, la circonstance que le règlement sur les bâtisses prévoirait une construction durable ne justifie pas qu'il puisse y être dérogé,

Et que même si les permis d'urbanisme n'ont pas pour objet de faire respecter les droits et obligations qui résultent du Code civil, ils ne peuvent décider d'autoriser une construction contraire au prescrit du Code civil ».

Dans son mémoire en réplique, à l'indication de la partie adverse selon laquelle le fonctionnaire délégué n'aurait pas prétendu que le respect des articles 53 du RCU et 663 du Code civil « induirait une solution irréversible pour le voisinage », il répond qu'il avait reproduit, dans sa requête, « ce que la partie adverse lui avait prétendu ». Il admet que l'avis du fonctionnaire délégué et le permis n'énoncent pas que le respect du Code civil et du RCU « induirait une solution irréversible pour le voisinage », mais il observe qu'il y est néanmoins précisé que la réalisation d'un mur de clôture en maçonnerie « serait davantage préjudiciable aux parcelles attenantes », « que ce dispositif est par ailleurs facilement réversible », que la réalisation d'une palissade en bois de 2 mètres de hauteur « permet à la fois de garantir l'intimité du jardin sans porter un préjudice trop important aux parcelles voisines en termes de vues et d'ombrage » et qu'un mur de 28 cm d'épaisseur constituerait bien un dispositif « facilement réversible ».

Il fait valoir que, si 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. Il rappelle que, dans ce cas, il appartient à l'autorité chargée d'instruire la demande de permis de se prononcer sur ce point dans son appréciation du bon aménagement des lieux.

En l'espèce, il relève que l'auteur de l'acte attaqué reconnaît que « la zone conserve toutefois un caractère largement ouvert visuellement, du fait de la grande dimension des parcelles et du profil relativement bas et visuellement poreux des séparations entre parcelles » et considère qu'« il est important de préserver ce caractère semi-rural caractéristique de la zone ». Il fait valoir qu'une palissade en bois de 2 mètres de hauteur ne permet en rien de conserver le caractère largement ouvert visuellement de la zone et d'en préserver « le caractère semi-rural ».

Il en déduit que, « si l'acte attaqué énonce bien pourquoi une palissade serait préférable au mur, il ne se prononce pas sur la compatibilité d'une palissade avec le bon aménagement des lieux alors même qu'il reconnaît que la zone conserve un caractère largement ouvert visuellement ».

Dans son dernier mémoire, il observe que la critique selon laquelle l'acte attaqué ne se prononce pas sur la compatibilité de la palissade alors qu'il reconnaît que la zone conserve un caractère largement ouvert visuellement, ne pouvait pas être soulevée dans la requête en annulation, puisqu'il ne disposait pas de l'acte attaqué au moment de l'introduire. Il en déduit qu'elle n'est pas tardive.

Il ajoute que cette critique est bien fondée puisqu'il faut constater que l'acte attaqué ne se prononce pas sur la compatibilité de la palissade alors qu'il reconnaît que la zone conserve un caractère largement ouvert visuellement. Il maintient qu'« une palissade en bois de 2 mètres de hauteur – et *a fortiori* un mur en maçonnerie de 3m20 – ne permet en rien de conserver le caractère largement ouvert visuellement de la zone et de lui préserver “le caractère semi-rural” », au contraire. Il ajoute que le motif selon lequel « la nature des séparations entre les parcelles est très variable » ne permet pas non plus de justifier la palissade dans la mesure où les séparations des parcelles de la zone concernée sont essentiellement composées de treillis doublés de végétation et non de palissades en bois.

Il relève que le jardin du n° 94 n'est séparé des autres parcelles que par un mur de cour construit à hauteur de la terrasse et, dans son prolongement par une clôture en treillis métallique, doublée sur quelques mètres par une palissade en bois de hauteur dégressive. Il indique que telle était également la situation de sa parcelle

(n° 96) avant la palissade autorisée par le permis attaqué. Il précise que l'arrière du terrain du bénéficiaire de l'acte attaqué (n° 98) était simplement clôturé par le treillis métallique et que la séparation de ce terrain avec le n° 100 est toujours uniquement composée d'un treillis métallique. Il répète que « c'est de manière contradictoire et non justifiée que le permis attaqué autorise la palissade litigieuse alors qu'elle porte manifestement atteinte au caractère visuellement ouvert de la zone que la partie adverse dit pourtant avoir voulu conserver ».

VI.2. Appréciation

L'article 126, § 11, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) permet au fonctionnaire délégué d'accorder des dérogations, notamment aux prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, ce qu'il a fait en l'espèce en accordant une dérogation à l'article 53 du RCU.

L'autorité administrative doit faire un usage modéré de la dérogation. Elle doit d'abord examiner la possibilité d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action, en rendre compte, et donner ensuite, le cas échéant, les motifs de bon aménagement du territoire qui la conduisent à ne pas respecter cette règle dans le cas où une disposition dérogatoire est applicable.

Par ailleurs, 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.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité administrative et d'un requérant quant au bon aménagement des lieux ou aux conditions d'admission d'une dérogation dans la mesure où celles-ci laissent à l'administration un pouvoir discrétionnaire. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, le fonctionnaire délégué et, à sa suite, la partie adverse, ont relevé que la demande déroge, d'une part, à l'article 53 du RCU – qui impose en principe une séparation érigée en maçonnerie, de minimum 28 cm ou d'une brique et demie d'épaisseur – et, d'autre part, aux prescriptions de l'article 663 du Code civil –

lequel, en l'absence d'« usage constant et reconnu » impose un mur de maçonnerie de 3,20 mètres de hauteur.

Le fonctionnaire délégué, et à sa suite la partie adverse, ont considéré « que la réalisation d'un mur de clôture en maçonnerie qui serait strictement conforme aux spécifications du Code civil serait davantage préjudiciable aux parcelles attenantes dans ce contexte que la réalisation de la palissade proposée », ce qui revient à considérer que le non-respect des dispositions du Code civil n'est, en l'espèce, pas contraire au bon aménagement des lieux ; que le dispositif de cette palissade est, « par ailleurs, facilement réversible », ce qui n'est pas dénué de pertinence s'agissant d'octroyer une dérogation, que « les jardins de la parcelle concernée et des parcelles avoisinantes sont très profonds et disposent d'une orientation sud et d'un bon ensoleillement, qui n'est que peu affecté par l'objet de la demande », ce qui constitue également une appréciation de la dérogation au regard du bon aménagement des lieux et, en particulier, du cadre de vie des voisins et enfin que « la réalisation d'une palissade en bois de 2 mètres de hauteur permet à la fois de garantir l'intimité du jardin sans porter un préjudice trop important aux parcelles voisines en termes de vues et d'ombrage ».

Il en résulte que la dérogation à l'article 53 du RCU a été accordée à la suite d'une appréciation de la demande au regard du bon aménagement des lieux et que le non-respect des dispositions du Code civil n'a pas été considéré, en raison des particularités de la zone, comme portant atteinte à ce bon aménagement. Le requérant ne démontre pas qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise à cet égard.

La motivation formelle de l'acte attaqué est pertinente et adéquate. Il n'est pas contradictoire de constater, d'une part, que « la zone conserve [...] un caractère, largement ouvert visuellement, du fait de la grande dimension des parcelles, et du profil relativement bas et visuellement poreux des séparations entre parcelles » et qu'« il est important de préserver ce caractère semi-rural caractéristique de la zone » et, d'autre part, que, « de ce fait, [...] la réalisation d'un mur de clôture en maçonnerie qui serait strictement conforme aux spécifications du Code civil [de 3,20 mètres de hauteur] serait davantage préjudiciable aux parcelles attenantes dans ce contexte que la réalisation de la palissade [de 2 mètres] proposée ».

Le moyen unique n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge du requérant. 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.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 12 février 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly