

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.627 du 17 mars 2025

A. 235.204/XIII-9499

En cause : **P. G.,**
ayant élu domicile chez
M^e Anthony JAMAR, avocat,
avenue Baudouin de Constantinople 2
7000 Mons,

contre :

la commune de Quaregnon,
représentée par son conseil communal,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier LOUIS, avocat,
rue de la Grosse Pomme 12
7000 Mons,

Parties intervenantes :

**1. l'ASSOCIATION DES COPROPRIÉTAIRES
RÉSIDENCE LE SUD,**

2. E. G.,
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Annabelle VANHUFFEL et
Guillaume DE SMET, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 décembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 5 octobre 2021 par laquelle le collège communal de la commune de Quaregnon octroie à E.D. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation des balcons d'un immeuble de 12 appartements, sur un bien sis rue de Pâturages, 17-19 à Quaregnon.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 16 mars 2022 par la voie électronique, l'association des copropriétaires Résidence le Sud et E.G. ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 21 avril 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 février 2025.

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

M^e Tamara Billy, *loco* M^e Anthony Jamar, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Frédéric Van den Bosch, *loco* M^e Olivier Louis, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Guillaume De Smet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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 4 novembre 2014, le collège communal de Quaregnon délivre un permis d'urbanisme à E.D. ayant pour objet la construction d'un immeuble de 12 appartements sur un bien sis rue de Pâturages, 17-19, à la condition de supprimer les balcons débordant des 12 mètres en profondeur de la zone de bâti principal.

Il s'agit des balcons situés au deuxième étage à l'arrière du bâtiment.

Ces parcelles sont inscrites en zone d'habitat au plan de secteur de Mons et en aire différenciée à bâti discontinu au règlement communal d'urbanisme (RCU), devenu depuis l'entrée en vigueur du Code du développement territorial (CoDT) guide communal d'urbanisme (GCU).

Le permis est délivré en application du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et sans dérogation au RCU car la condition de suppression des balcons mettait la volumétrie du bâtiment en conformité avec ce règlement.

Lors de la réalisation du projet, la bénéficiaire du permis ne respecte pas la condition imposée et quatre balcons sont construits au niveau du deuxième étage.

Faisant suite à une visite de contrôle effectuée le 8 mai 2018, l'agent constatateur du Service public de Wallonie (SPW) demande, le 11 mai 2018, à la bénéficiaire du permis de mettre fin à la situation infractionnelle et lui accorde un délai de six mois pour procéder au démontage des balcons.

4. Le 28 août 2018, E.D. introduit une demande de permis de régularisation des balcons.

Un accusé de réception de dossier complet est établi le 4 septembre 2018.

5. Le 11 décembre 2018, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Sur recours de la partie requérante, le Conseil d'État annule le permis précité par l'arrêt n° 250.870 du 11 juin 2021(ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.250.870).

6. Le 7 juillet 2021, le collège communal décide de mettre en demeure les propriétaires de l'immeuble litigieux de supprimer les balcons pour le 15 octobre 2021 au plus tard.

Par un courrier du 19 juillet 2021, le collège communal écrit aux propriétaires concernés ce qui suit :

« Nous sommes malheureusement au regret de vous informer que la décision du Collège communal de Quaregnon du 11 décembre 2018 qui accorde à Madame [E.D.] un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation des balcons de l'immeuble sis rue de Pâturages, 17/19 à Quaregnon, cadastré C n° 231 S, T, D2 a été annulé par le Conseil d'Etat du 11 juin 2021.

Cette décision nous a été notifiée malgré les mémoires déposés par notre avocat et le rapport favorable émis par l'auditorat de ce dit Conseil.

Au vu des motivations émises dans cet arrêt, il semble improbable de régulariser la situation infractionnelle.

Dès lors, le Collège communal, en sa séance du 07 juillet 2021, vous met en demeure de supprimer les balcons de l'immeuble précité pour le 15 octobre 2021 au plus tard.

Nous vous rappelons que, faute de satisfaire à cette injonction, nous nous verrons dans l'obligation de faire dresser un procès-verbal par la Zone de Police Borraine ».

7. Le 5 octobre 2021, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

8. Le moyen unique est pris de la violation de l'article 8, § 2, du GCU de la commune de Quaregnon, des articles D.IV.5 et D.IV. 53, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du « principe de ligne de conduite administrative, du revirement non adéquatement justifié d'attitude », de la décision du collège communal du « 04/11/04 » [lire : 4 novembre 2014] et du principe de bon aménagement des lieux.

9. Dans une première branche prise de la violation de l'article 8, § 2, du GCU, de l'article D.IV.5 du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991

précitée, elle observe que le permis d'urbanisme de régularisation attaqué admet deux écarts à l'article 8, § 2, du GCU motivés par la circonstance que « la profondeur de l'ensemble du bâtiment, balcons y compris, respecte les règles dominantes du tissu bâti existant à l'endroit considéré de sorte que l'écart sollicité ne compromet pas les objectifs du guide à cet endroit » étant entendu que « tant l'immeuble sis au n° 15 que l'immeuble sis au n° 19 de la rue de Pâturages présentent une profondeur supérieure au bâtiment concerné » et, par ailleurs, que « les actes et travaux à régulariser sont situés en façade arrière de l'immeuble concerné et ne sont pas du tout visibles depuis la voirie publique ».

Elle soutient qu'une telle motivation est erronée en ce qu'elle considère que l'objectif du GCU de « concourir à un bon aménagement du territoire communal en tenant compte de la situation existante et des objectifs d'aménagement définis par l'Autorité communale en concertation avec la Commission Consultative d'Aménagement du Territoire : les différentes prescriptions doivent aboutir à ce que toute construction ou rénovation s'intègre au tissu existant et en respecte les règles dominantes, alignement, gabarits et matériaux » n'est pas compromis à cet endroit précis du territoire communal. Elle ajoute que cette motivation est, en toute hypothèse, insuffisante pour justifier l'absence d'atteinte à cet objectif. Elle fait valoir que l'acte attaqué autorise des balcons dans un quartier majoritairement composé de maisons unifamiliales, à un endroit inapproprié où cette solution architecturale n'a pas sa place et où elle est source d'inconvénients visuel et paysager.

Elle considère encore que cette motivation est erronée en droit en ce qu'elle réduit la notion de paysage, incluse dans la seconde condition de l'article D.IV.5 du CoDT, au paysage exclusivement visible depuis l'espace public.

10. Dans une deuxième branche prise de la violation du principe de légitime confiance, de la décision du 4 novembre 2014 du collège communal, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, elle reproche à l'autorité communale d'avoir procédé à de multiples revirements d'attitude en octroyant, à nouveau, le permis de régularisation pour les balcons du deuxième étage. Elle s'étonne que la motivation avancée consiste à relever que le CoDT, au contraire du CWATUP-applicable en 2014, permet d'autoriser ces balcons en écart, alors que le permis du 4 novembre 2014 avait été conditionné à leur suppression sur la base d'une analyse du bon aménagement des lieux, celle-ci s'étant notamment traduite au travers des prescriptions du RCU. Elle relève que le permis du 11 décembre 2018, déjà délivré en exécution du CoDT, justifiait exclusivement le revirement d'attitude du collège communal par l'impossibilité technique de procéder à la suppression des balcons et non sur la base de motifs liés à l'assouplissement du code et encore moins

liés au bon aménagement des lieux. Elle ajoute que le collège communal a encore décidé, par une décision du 7 juillet 2021, de mettre en demeure la bénéficiaire de permis de supprimer les balcons infractionnels pour le 15 octobre 2021 au plus tard.

Elle estime que ces multiples revirements d'attitude soit ne sont pas justifiés, soit le sont mais sur la base de motifs « déraisonnables, inopportuns, erronés et à tout le moins insuffisants » compte tenu de l'historique de ce dossier.

Elle fait grief à l'acte attaqué de confondre le paramètre de profondeur de bâtisse – qui n'implique pas forcément, à son estime, l'adjonction de balcons et les mêmes inconvénients que ces derniers – et l'option d'aménagement qui consiste à prévoir des balcons en façade arrière – qui a pour effet d'augmenter la profondeur de bâtisse et créer des vues directes et obliques davantage préjudiciables pour le voisinage –. Elle ajoute que cette décision n'explique pas l'ultime revirement d'attitude entre sa mise en demeure du 7 juillet 2021 et l'acte attaqué.

Elle fait encore valoir que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de justifier adéquatement ni la conformité des balcons avec le critère du bon aménagement des lieux – singulièrement avec son voisinage immédiat, dont les pièces de vies de sa propriété comportant de larges baies orientées vers l'immeuble litigieux – ni l'absence d'influence de la politique du fait accompli sur la décision nouvellement intervenue.

Elle assure que le « principe de ligne de conduite administrative » et le permis du 4 novembre 2014 précité imposaient une motivation renforcée de l'acte attaqué, inexistante en l'espèce, de nature à s'assurer que le collège communal n'a pas statué sous le poids du fait accompli.

11. Dans une troisième branche prise du principe du bon aménagement des lieux, des principes de bonne administration, de l'article D.IV.53 du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, elle reproche à l'autorité d'avoir délivré le permis de régularisation litigieux sans procéder à une analyse complète et *in concreto* de la compatibilité des balcons avec le bon aménagement des lieux et de sa compatibilité avec le voisinage immédiat, en imposant *in fine* une condition qui ne participe en aucun cas à intégrer harmonieusement les balcons dans son contexte, dont la justification est étrangère au bon aménagement des lieux et dont la finalité est de pallier *a posteriori* à un aménagement inopportun, contraire au bon aménagement des lieux et dont la régularisation est dictée par le poids du fait accompli.

B. Le mémoire en réplique

12. Concernant la première branche, elle s'appuie sur une photographie aérienne pour soutenir que le contexte de référence ne comporte pas d'immeuble à appartements, avec balcons en façade arrière. Elle assure que l'objectif du GCU est l'analyse *in concreto* du bon aménagement des lieux, dans le contexte particulier de la demande qui lui est soumise, qui permet de constater que l'immeuble litigieux présente un gabarit imposant par rapport au contexte et s'insère à faible distance de limites mitoyennes avec des maisons unifamiliales de trois et quatre façades, que les pièces de vie de ces constructions ne sont orientées ni vers les cours et jardins voisins, ni vers leurs pièces de vie, et que les baies de ses principales pièces de vie sont orientées vers la parcelle litigieuse, de sorte que tout balcon en façade induirait des vues gênantes et anormales.

Elle dit ne pas comprendre les changements de position intervenus depuis 2014 alors que le contexte bâti n'a pas évolué, ni pourquoi des balcons enfermés par des parois opaques de 2 mètres de haut permettent d'offrir des logements de meilleure qualité. Elle ajoute que la bénéficiaire de l'acte attaqué n'a pas installé ces parois, alors qu'elle cherche à vendre ses appartements. Elle estime que ces parois ont un fort impact esthétique négatif.

13. Sur la troisième branche, elle s'étonne que la partie adverse justifie l'acte attaqué par une impossibilité ou des difficultés techniques importantes pour démonter les balcons, alors que, selon elle, cela n'engendre que des difficultés financières pour la bénéficiaire du permis.

Elle est d'avis que la condition imposée a pour effet de transformer les balcons en « cages » et qu'elle n'a été imposée que pour tenter de justifier *a posteriori* une décision contraire au bon aménagement des lieux.

C. Le dernier mémoire

14. Sur la première branche, elle expose que l'objectif identifié dans le GCU érige la prise en compte de la situation existante, avant travaux, comme la clé de voûte du raisonnement de l'autorité. Elle estime que toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances devait analyser la demande de régularisation, de manière tout à fait factuelle, comme sollicitant l'autorisation d'un programme aux paramètres singuliers, isolés et détonants, dès lors qu'aucune autre construction située dans le cadre bâti proche ne dispose de balcons en façade arrière. Elle reproche à l'acte attaqué de ne comporter aucun motif sur la singularité d'une telle demande, ni de permettre de comprendre en quoi le projet s'intègre au cadre bâti existant. Elle estime que les motifs de l'acte attaqué mettant en exergue le fait que

les balcons ne généreront pas de nuisances inadmissibles pour le voisinage consiste en une analyse biaisée et, *a posteriori*, guidée uniquement par le poids du fait accompli.

Elle fait valoir que la comparaison opérée dans l'acte attaqué avec les habitations voisines, afin de justifier la profondeur de l'immeuble avec balcons, ne peut être retenue dès lors que les incidences urbanistiques et paysagères causées par les balcons litigieux ne correspondent en rien à celles causées par la profondeur d'une maison d'habitation unifamiliale. Elle estime que l'acte attaqué cherche à comparer l'incomparable.

Elle expose que si le CoDT n'impose pas de démontrer le caractère exceptionnel de l'écart sollicité, l'implantation des balcons litigieux constitue en soi, à son estime, une situation exceptionnelle dans le cadre bâti, de sorte qu'une motivation apte à justifier cette exception s'imposait en l'espèce.

Elle soutient que la motivation est insuffisante et contradictoire lorsque son auteur affirme « que le projet renforce la fonction de logements des lieux et que l'écart sollicité permet au projet d'offrir des logements de qualité s'intégrant au tissu existant », alors qu'il est saisi d'une demande portant uniquement sur la régularisation des balcons. Elle ajoute que cette appréciation est contredite par le permis d'urbanisme du 4 novembre 2014, lequel considérait que le programme, sans les balcons, permettait déjà d'offrir des appartements spacieux et, partant, de qualité. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi les logements autorisés sont devenus subitement non qualitatifs, au point que l'installation de balcons est devenue indispensable. Elle y voit un revirement d'attitude inexplicable.

S'agissant de la seconde condition prescrite par l'article D.IV.5 du CoDT, elle observe que celle-ci s'inspire directement de la Convention européenne du paysage, adoptée à Florence le 20 octobre 2000, qui définit la notion de paysage comme la partie d'un territoire telle que perçue par la population, le terme « population » recevant une large acception. Elle soutient qu'en limitant son analyse paysagère à l'impact des balcons depuis la voirie publique, sans tenir compte des impacts générés pour les habitations riveraines, l'auteur de l'acte attaqué restreint illégalement le périmètre d'analyse imposé par l'article D.IV.5 du CoDT, en ne tenant pas compte des riverains, dont elle-même. Elle soutient que le projet induit une « modification de l'aspect architectural » du bâtiment, notion qu'elle définit. Elle assure que cette modification est perceptible depuis les habitations riveraines. Elle conclut que l'acte attaqué fait une application incorrecte de l'article D.IV.5, 2°, du CoDT.

15. Sur la deuxième branche, elle rappelle que le précédent permis autorisant les balcons litigieux a été annulé par l'arrêt n° 250.870 du 11 juin 2021 pour cause de revirement d'attitude insuffisamment et inadéquatement motivé.

Elle estime qu'en soutenant que seul le permis annulé de 2018 devrait être pris en compte pour analyser l'existence d'un revirement d'attitude et conclure à l'absence d'un tel revirement, l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation précité est méconnue. Elle estime que l'assouplissement de la législation depuis l'entrée en vigueur du CoDT n'énervé en rien le fait que les objectifs de l'actuel GCU sont à mettre en lien avec le souci d'assurer le bon aménagement des lieux à l'échelle du territoire communal. Elle considère que cet assouplissement apparent des conditions permettant d'admettre un écart n'équivaut pas à un blanc-seing permettant à l'autorité de ne pas appliquer la règle par facilité. Elle est d'avis que ce motif est peu convaincant, alors que le collège communal n'en avait pas fait état dans sa délibération du 11 décembre 2018, pourtant adoptée sous l'empire du CoDT.

16. Sur la troisième branche, elle observe que la partie adverse expose dans son mémoire en réponse que l'adoption de l'acte attaqué se justifie par l'impossibilité technique de supprimer les balcons, par le dommage que pourrait causer une décision de refus de permis pour la bénéficiaire de l'acte attaqué et pour se prémunir d'un risque de poursuite judiciaire à son encontre. Elle écrit que si ces éléments ne sont pas repris dans les motifs de l'acte attaqué, il consiste en l'aveu de la partie adverse de ses réelles motivations, qui sont étrangères aux considérations développées par l'acte attaqué et, partant, au bon aménagement des lieux.

IV.2. Examen

IV.2.1. Préambule commun aux trois branches

17. 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 que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

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. Il reste que l'étendue de la motivation est proportionnelle à

l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

Par ailleurs, le Conseil d'État 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 prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

18. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que ces balcons sont aménagés à 5,89 m au-dessus du niveau du sol naturel et qu'ils présentent une profondeur de 1,25 m en débordement du bâtiment principal ;

Considérant que le Code civil est respecté quant aux vues droites et obliques ainsi que pour les baies situées aux pignons de l'immeuble ;

Considérant qu'au vu de l'implantation des balcons au-delà de la profondeur des 12,00 m du bâti principal de l'immeuble à appartements, les vues droites et obliques provenant de ces balcons seront principalement orientées vers les zones de cours et jardins des propriétés contigües (principalement pour l'immeuble de la rue de Pâturages, n° 29) ;

Considérant, toutefois, que pour préserver l'intimité de chacun, les balcons devront être munis de parois translucides d'une hauteur de 2,00 m sur toute la profondeur des côtés de chaque balcon à régulariser ;

Considérant que les baies situées aux pignons de l'immeuble sont positionnées aux locaux de salle de bain et de cuisine ;

Considérant qu'il y a lieu de maintenir ces baies pour éclairer naturellement ces locaux ;

Considérant qu'il pourrait y être apposé une vitrophanie jusqu'à une hauteur de 1,80 m par rapport au niveau des planchers ;

Considérant par ailleurs que le Conseil d'État a annulé, en date du 11 juin 2021, le précédent permis de régularisation délivré le 11 décembre 2018, motivant cette décision notamment comme suit [...] ;

Considérant que le Collège n'entend pas statuer sous le poids du fait accompli ;

Qu'en revanche, cela n'empêche pas le Collège d'examiner le caractère régularisable des actes et travaux accomplis en infraction et leur conformité avec le bon aménagement des lieux, au regard de la situation actuelle des lieux après la construction des aménagements infractionnels, et en tenant compte dès lors de leur impact réel ;

[...]

Qu'en l'espèce, le Collège considère qu'au regard des aménagements réalisés, il appert que les réelles nuisances engendrées par les travaux accomplis en infraction sont limitées ;

Qu'en outre, l'imposition de parois translucides sur toute la profondeur des balcons, à titre de condition, permettra de réduire au minimum l'impact des balcons et de préserver l'intimité des habitations voisines ;

Que sous réserve du respect de cette condition, il convient de considérer que le projet est conforme au bon aménagement des lieux et qu'il n'engendre pas de nuisances particulières et déraisonnables ;

Considérant, en outre, que le Collège estime pouvoir désormais délivrer ce permis, compte tenu de l'entrée en vigueur du CoDT qui était applicable au moment du dépôt de la demande de permis de régularisation ;

Que, bien qu'aucun procès-verbal de constat d'infraction n'ait été dressé, les conditions pour l'octroi d'un permis de régularisation peuvent se déduire de l'article D.VII.18, al. 1^{er}, du CoDT, lequel prévoit que [...] ;

Qu'il ressort de cette disposition que des actes et travaux accomplis en infraction peuvent être régularisés pour autant que ceux-ci sont conformes soit à la réglementation en vigueur lors de leur accomplissement soit à la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, et qu'ils ne mettent pas en péril les lignes de force du paysage bâti et non bâti ;

Que la demande de permis de régularisation a été déposée en 2018, qu'elle peut donc être soumise aux dispositions du Code du développement [territorial] entré en vigueur le 1^{er} juin 2017 ;

Considérant que le projet se trouve en aire de bâti discontinu à la carte des aires différenciées du guide communal d'urbanisme (anciennement règlement communal d'urbanisme) ;

Que les actes et travaux à régulariser s'écartent du guide communal d'urbanisme en ce que :

- La hauteur du bâti en zone annexe de construction est supérieure à 4 m ;
- Le débordement des balcons à régulariser dépasse la profondeur de 12 m autorisée par le guide communal.

Qu'à l'époque de la demande de permis de 2014, le guide communal d'urbanisme était un règlement communal d'urbanisme dont les prescriptions avaient une valeur réglementaire ;

Que pour obtenir une dérogation à règlement communal sous le régime du CWATUP, l'article 113 du CWATUP disposait que : [...]

Que l'article 114, alinéa 1^{er}, du CWATUP précisait que : [...]

Que le Conseil d'État a confirmé le caractère exceptionnel des dérogations sous le CWATUP en ces termes :

“ [...]”.

Qu'au vu de la rigidité du système, le Collège communal n'avait pas estimé possible à l'époque de la demande de permis de 2014 d'octroyer les dérogations du projet, se limitant à considérer que “le projet est conforme au règlement communal d'urbanisme à condition de supprimer les balcons débordant des 12,00 mètres en profondeur de la zone de bâti principal” ;

Que désormais, le règlement communal d'urbanisme devenu guide communal d'urbanisme a une valeur indicative et peut dès lors faire l'objet d'écarts ; que le régime des écarts organisé par le CoDT est plus souple que le régime des dérogations sous CWATUP, les écarts ne devant pas être octroyés à titre exceptionnel ;

Qu'il peut être fait application de ce régime à la présente demande de permis de régularisation, celle-ci ayant été déposée après l'entrée en vigueur du CoDT ;

Considérant que l'article D.IV.5 du CoDT dispose que [...] ;

Considérant qu'en l'espèce, s'agissant des objectifs du guide communal d'urbanisme applicable, à titre d'objectif général, le guide indique que son objectif est "de concourir à un bon aménagement du territoire communal tenant compte de la situation existante et des objectifs d'aménagement définis par l'Autorité Communale en concertation avec la Commission Consultative d'Aménagement du Territoire : les différentes prescriptions doivent aboutir à ce que toute construction ou rénovation s'intègre au tissu existant et en respecte les règles dominantes, alignement, gabarits et matériaux" ;

Que concernant l'aire de bâti discontinu, plus particulièrement, il est également prescrit comme options urbanistiques, le "maintien et [le] renforcement de la fonction [de] logements et de la densité (possibilité de construire de petits immeubles à appartements et des maisons unifamiliales avec petits jardins)".

Considérant que les balcons aménagés au deuxième étage dépassent de 1,25 m la profondeur de 12 m autorisée par le guide communal d'urbanisme ;

Que pour autant, la profondeur de l'ensemble du bâtiment, balcons y compris, respecte les règles dominantes du tissu bâti existant à l'endroit considéré de sorte que l'écart sollicité ne compromet pas les objectifs du guide à cet endroit ; qu'en effet, tant l'immeuble sis au n° 15 que l'immeuble sis au n° 19 de la rue des Pâturages présentent une profondeur supérieure au bâtiment concerné ;

Que, par ailleurs, les balcons situés au deuxième étage du bâtiment sont aménagés à une hauteur de 5,89 m au-dessus du niveau naturel du sol, soit 1,89 m au-dessus de la hauteur prescrite par le guide communal d'urbanisme en zone annexe de construction (4 m) ;

Que la hauteur des balcons est liée à la hauteur du bâtiment autorisé qui consiste en un petit immeuble à appartements ; que le projet renforce la fonction de logements des lieux et que l'écart sollicité permet au projet d'offrir des logements de qualité s'intégrant au tissu existant ; qu'il ne compromet pas les objectifs du guide ;

Que les présents écarts sollicités n'ont aucunement pour conséquence de remettre en cause les objectifs précités de sorte qu'ils sont accordés ;

Que, par ailleurs, s'agissant de la contribution aux paysages bâtis et non bâtis, les actes et travaux à régulariser sont situés en façade arrière de l'immeuble concerné et ne sont pas du tout visibles depuis la voirie publique ;

Que pour cette raison, il y a tout lieu de considérer que ces actes et travaux n'auront aucun impact sur les lignes de force du paysage bâti et non bâti en façade avant ; qu'en ce qui concerne la zone arrière, comme indiqué ci-avant, les écarts sollicités permettent d'intégrer le projet dans le tissu existant ; que ces écarts permettent donc de contribuer à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages bâti et non-bâti ;

Qu'au vu de ce qui précède, les conditions prévues à l'article D.IV.5 du CoDT sont rencontrées et, partant, le Collège peut octroyer les écarts du projet sollicités ;

Considérant que pour tous les motifs ci-avant exprimés, le Collège estime pouvoir autoriser la régularisation des travaux accomplis en infraction, sans aucunement se laisser influencer par le poids du fait accompli, ce revirement de position étant justifié par la modification de la législation, l'admissibilité des écarts que le projet présente et l'absence de nuisances découlant des balcons ;

Vu le reportage photographique et les documents graphiques permettant d'appréhender suffisamment le projet l'environnement bâti et non bâti pour instruire la demande en toute connaissance de cause ».

L'acte attaqué est assorti des conditions de « [p]oser des parois translucides d'une hauteur de 2,00 m à chaque niveau de balcons » et de « [c]oller une vitrophanie sur les vitres des fenêtres situées au pignon de l'immeuble jusqu'à une hauteur de 1,80 m par rapport au plancher de chaque niveau ».

IV.2.2. Sur la première branche

19. L'article D.IV.5 du CoDT, alors applicable, dispose comme il 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 ».

Un permis d'urbanisme peut s'écarter du GCU conformément à l'article D.IV.5 du CoDT, si l'autorité démontre, par une motivation adéquate, que le projet respecte les conditions qui sont fixées par celui-ci.

20. La première condition fixée à l'article D.IV.5 du CoDT impose que l'écart ne compromette pas les objectifs du GCU à valeur indicative. À cet égard, le GCU de Quaregnon a pour premier objectif ce qui suit :

« de concourir à un bon aménagement du territoire communal tenant compte de la situation existante et des objectifs d'aménagement définis par l'Autorité Communale en concertation avec la Commission Consultative d'Aménagement du Territoire : les différentes prescriptions doivent aboutir à ce que toute construction ou rénovation s'intègre au tissu existant et en respecte les règles dominantes, alignement, gabarits et matériaux ».

L'article 8, § 2, du GCU, seule disposition invoquée par la partie requérante, porte sur les gabarits recommandés en zone d'aire différenciée en bâti discontinu. Il y est notamment préconisé que, pour les bâtiments principaux, « la profondeur de la bâtisse principale est de 12,00 m au maximum à partir du front de bâtisse ».

Le projet litigieux s'écarte de cette prescription, l'acte attaqué indiquant que « les balcons aménagés au deuxième étage dépassent de 1,25 m la profondeur autorisée par le guide communal d'urbanisme ».

L'auteur de l'acte attaqué admet l'écart sollicité au regard de l'objectif précité du GCU par ces motifs :

« Que pour autant, la profondeur de l'ensemble du bâtiment, balcons y compris, respecte les règles dominantes du tissu bâti existant à l'endroit considéré de sorte que l'écart sollicité ne compromet pas les objectifs du guide à cet endroit ; qu'en effet, tant l'immeuble sis au n° 15 que l'immeuble sis au n° 19 de la rue des Pâturages présentent une profondeur supérieure au bâtiment concerné ;

Que, par ailleurs, les balcons situés au deuxième étage du bâtiment sont aménagés à une hauteur de 5,89 m au-dessus du niveau naturel du sol, soit 1,89 m au-dessus de la hauteur prescrite par le guide communal d'urbanisme en zone annexe de construction (4 m) ;

Que la hauteur des balcons est liée à la hauteur du bâtiment autorisé qui consiste en un petit immeuble à appartements ; que le projet renforce la fonction de logements des lieux et que l'écart sollicité permet au projet d'offrir des logements de qualité s'intégrant au tissu existant ; qu'il ne compromet pas les objectifs du guide ;

Que les présents écarts sollicités n'ont aucunement pour conséquence de remettre en cause les objectifs précités de sorte qu'ils sont accordés ».

La partie requérante ne conteste pas que les deux immeubles pris en comparaison par l'auteur de l'acte attaqué présentent une profondeur supérieure au bâtiment concerné. L'autorité n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant ces deux immeubles comme référence pour apprécier dans quelle mesure le projet litigieux ne compromet pas l'objectif précité du GCU. Il n'est pas non plus démontré qu'une telle appréciation repose sur une erreur de fait, l'autorité ne soutenant pas qu'au-delà de ces immeubles, le quartier comporte essentiellement des maisons unifamiliales. Cette motivation est suffisante au regard de la condition visée à l'article D.IV.5, 1°, du CoDT. Pour le surplus, la partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité, sans démontrer que celle-ci a versé dans l'arbitraire.

La critique n'est pas fondée.

21. Concernant la seconde condition énoncée à l'article D.IV.5, 2°, du CoDT qui vise à s'assurer de l'intégration paysagère du projet, les notions de « paysage », de « protection », de « gestion » et d'« aménagement » des paysages bâtis et non bâtis font référence aux définitions contenues dans la Convention européenne du paysage faite à Florence le 20 octobre 2000. L'appréciation de l'écart implique une prise en compte du principe d'évolution et des protections des paysages et du cadre bâti ou non bâti. Cela étant, la motivation sur ce point est requise uniquement s'il suscite une difficulté concrète à ce sujet.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Que, par ailleurs, s'agissant de la contribution aux paysages bâtis et non bâtis, les actes et travaux à régulariser sont situés en façade arrière de l'immeuble concerné et ne sont pas du tout visibles depuis la voirie publique ;

Que pour cette raison, il y a tout lieu de considérer que ces actes et travaux n'auront aucun impact sur les lignes de force du paysage bâti et non bâti en façade avant ; qu'en ce qui concerne la zone arrière, comme indiqué ci-avant, les écarts sollicités permettent d'intégrer le projet dans le tissu existant ; que ces écarts permettent donc de contribuer à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages bâti et non-bâti ».

Ces motifs ne se limitent pas à apprécier l'impact du projet en termes de paysage par rapport aux lignes de force en façade avant mais aborde également la question de l'incidence sur la zone arrière, l'autorité estimant que le projet s'intègre dans le tissu bâti existant. Vu l'objet limité de la demande de permis, la motivation de l'acte attaqué est suffisante sur ce dernier point au regard de la condition énoncée à l'article D.IV.5, 2°, du CoDT. Pour le surplus, la partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité, sans démontrer que celle-ci a versé dans l'arbitraire.

La critique n'est pas fondée.

22. Il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

IV.2.3. Sur la deuxième branche

23. Une autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment dans un délai rapproché, en adoptant des attitudes apparemment contradictoires, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires, alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative. En ce cas, la motivation formelle de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi

l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

Quant au principe général de droit de légitime confiance, auquel est associé celui de sécurité juridique, celui-ci 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 de ce principe ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

24.1. En l'espèce, le collège communal a délivré initialement, le 4 novembre 2014, un permis d'urbanisme pour la construction de l'immeuble litigieux, tout en conditionnant sa décision à la suppression des balcons débordant des 12 mètres situés au deuxième étage.

Par le permis d'urbanisme du 11 décembre 2018, le collège communal a autorisé la régularisation des balcons de l'immeuble, assortissant sa décision des conditions de « [p]oser des parois translucides d'une hauteur de 2,00 m à chaque niveau de balcons » et de « [c]oller une vitrophanie sur les vitres des fenêtres situées au pignon de l'immeuble jusqu'à une hauteur de 1,80 m par rapport au plancher de chaque niveau ». Ce permis a été annulé par l'arrêt n° 250.870 du 11 juin 2021.

Par l'arrêt précité, il a été jugé ce qui suit sur la seconde branche du second moyen :

« 2. En l'espèce, l'autorité communale a, dans le permis initial, imposé de supprimer les balcons débordant des douze mètres situés au deuxième étage. Dans la décision attaquée, elle autorise leur régularisation pour les motifs suivants :

“ [...]

Considérant que les balcons font partie intégrante des dalles des planchers;

Considérant que le démontage de ces balcons créerait des problèmes tels que :

- Un nœud constructif qui mettrait le bâtiment en infraction à la réglementation PEB;
- L'impossibilité d'assurer une étanchéité;

Considérant que ces balcons sont implantés à 3,00 m pour celui au-dessus de l'annexe du rez-de-chaussée et à 4,74 m pour ceux situés au 2^e niveau;

Considérant que le Code civil est respecté quant aux vues droites et obliques pour les balcons ainsi que pour les baies situées aux pignons de l'immeuble;

Considérant que suite aux problèmes techniques et au respect du Code civil, il est souhaitable de maintenir la situation existante;

Considérant qu'au vu de l'implantation des balcons au-delà de la profondeur des 12,00 m du bâti principal de l'immeuble à appartements, les vues droites et obliques provenant de ces balcons seront principalement orientées vers les zones de cours et jardins des propriétés contiguës (principalement pour l'immeuble de la rue des Pâturages, n° 29);

Considérant, toutefois, que pour préserver l'intimité de chacun, les balcons devraient être munis de parois translucides d'une hauteur de 2,00 m côté des propriétés de la rue de Pâturages, n° 29 et 15, et ce, à chaque niveau;

[...] ».

D'une part, les raisons du revirement de l'autorité communale par rapport à l'existence de balcons au deuxième étage sont techniques et figurent dans l'acte attaqué. Ces motifs sont précisément ceux avancés par l'architecte de la bénéficiaire du permis pour justifier la régularisation. Or, à les supposer fondés, ils n'existent qu'en raison de la réalisation de balcons dont la suppression avait été expressément imposée et ne se justifient que par le poids du fait accompli. Par ailleurs, aucun élément du dossier administratif ne permet de constater que l'autorité communale en a vérifié la véracité.

D'autre part, si la motivation précitée montre que l'autorité communale a également constaté que les distances prévues par les dispositions du Code civil étaient respectées, ce seul motif ne suffit pas, dès lors que le projet respectait déjà ces distances en 2014 et que cette même autorité a néanmoins estimé que les balcons du deuxième étage ne pouvaient être autorisés.

Au vu de ces éléments, le revirement d'attitude de l'autorité communale n'est ni suffisamment ni adéquatement motivé.

La seconde branche du moyen est fondée ».

À la suite de cet arrêt, le collège communal était tenu de reprendre position sur la demande d'autorisation dont il était à nouveau saisi, soit en accordant un nouveau permis, soit en le refusant.

Par un courrier du 19 juillet 2021, le collège communal a d'abord écrit aux propriétaires de l'immeuble litigieux afin de les informer de l'arrêt d'annulation intervenu. Il leur a également précisé ce qui suit :

« Au vu des motivations émises dans cet arrêt, il semble improbable de régulariser la situation infractionnelle.

Dès lors, le Collège communal, en sa séance du 07 juillet 2021, vous met en demeure de supprimer les balcons de l'immeuble précité pour le 15 octobre 2021 au plus tard.

Nous vous rappelons que, faute de satisfaire à cette injonction, nous nous verrons dans l'obligation de faire dresser un procès-verbal par la Zone de Police Boraine ».

Le 5 octobre 2021, le collège communal délivre finalement, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. La motivation de ce permis et les

conditions l'assortissant – identiques à celles du permis du 11 décembre 2018 – sont reproduites sous le point 18.

24.2. Il ressort de ce qui précède que le collège communal a opéré un revirement d'attitude en considérant d'abord, le 7 juillet 2021, qu'au vu des motivations émises dans l'arrêt n° 250.870 du 11 juin 2021, il « semble improbable de régulariser la situation infractionnelle » de sorte qu'il a décidé de mettre en demeure les propriétaires de supprimer les balcons de l'immeuble pour le 15 octobre 2021 au plus tard, pour ensuite délivrer, le 5 octobre 2021, le permis d'urbanisme sollicité, sous conditions.

Ce revirement d'attitude est motivé, dans l'acte attaqué, par la circonstance que les réelles incidences engendrées par les travaux accomplis en infraction sont, selon l'autorité délivrante, limitées. Elle estime aussi que l'imposition de parois translucides au titre de condition assortissant le permis permet « de réduire au minimum l'impact des balcons et de préserver l'intimité des habitations voisines ». Elle ajoute que l'entrée en vigueur du CoDT, applicable à la demande, lui permet « désormais » de délivrer le permis. Aucun procès-verbal de constat d'infraction n'ayant été dressé, elle relève encore pouvoir tenir compte, conformément à l'article D.VII.18, alinéa 1^{er}, du CoDT, des dispositions du même code. Elle analyse ensuite l'admissibilité des écarts au GCU quant à la hauteur du bâti en zone annexe de construction et à la profondeur des balcons, les conditions de l'article D.IV.5 du CoDT étant remplies. Elle insiste sur la circonstance que ces prescriptions étaient celles antérieurement prévues par le RCU, dont elle rappelle la valeur juridique. Elle examine concrètement l'impact du projet sur les constructions voisines. Elle conteste que sa décision soit influencée par le poids du fait accompli, faisant valoir que « ce revirement de position [est] justifié par la modification de la législation, l'admissibilité des écarts que le projet présente et l'absence de nuisances découlant des balcons ».

Une telle motivation ne fait pas apparaître que l'auteur de l'acte attaqué a décidé d'admettre le projet litigieux sous le poids du fait accompli, comme c'était le cas des motifs du permis du 11 décembre 2018, annulé par l'arrêt n° 250.870 du 11 juin 2021. Elle permet à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé, au vu des prescriptions applicables et des particularités de l'espèce, que le projet pouvait être autorisé au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux. Cette motivation justifie le revirement d'attitude du collège communal.

Pour le surplus, les griefs exposés par la partie requérante visent à remettre en cause l'appréciation en opportunité de l'autorité, sans démontrer une erreur manifeste dans le chef de celle-ci.

24.3. L'acte attaqué n'emporte en revanche pas un revirement d'attitude par rapport au permis du 11 décembre 2018, dès lors que celui-ci a été annulé par l'arrêt n° 250.870 précité. Il ne peut pas non plus être décelé un tel revirement au regard du permis du 4 novembre 2014, vu la mise en demeure du 15 octobre 2021 du collège communal, qui est intervenue entre le permis du 4 novembre 2014 et l'acte attaqué. Il s'ensuit que la prise de position arrêtée par l'acte attaqué ne devait pas être spécifiquement motivée au regard de ces deux autres permis.

24.4. Par ailleurs, les circonstances de l'espèce ne font pas apparaître l'existence d'une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou de promesses faites à la partie requérante par l'auteur de l'acte attaqué, de sorte que le principe de légitime confiance n'est pas méconnu.

La deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

IV.2.4. Sur la troisième branche

25. L'article D.IV.53 du CoDT dispose, en ses deux premiers alinéas, comme il suit :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

L'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour mettre en œuvre ces dispositions, de sorte que seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée.

26. En l'espèce, il ressort de l'examen des deux premières branches que l'auteur de l'acte attaqué a exposé adéquatement les motifs l'ayant convaincu d'admettre le projet litigieux, au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux. Cette motivation fait apparaître à suffisance qu'il a tenu compte du contexte bâti avoisinant, en le visant spécifiquement à plusieurs reprises et en se référant expressément au reportage photographique et aux documents graphiques de la demande qui lui ont permis « d'appréhender suffisamment le projet et l'environnement bâti et non bâti pour instruire la demande en toute connaissance de cause ». Il n'est pas démontré que cette analyse repose sur une erreur de fait. Il n'est pas soutenu que cette appréciation et l'imposition des conditions assortissant l'acte attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation, la partie requérante

tendant en réalité de faire substituer sa propre appréciation en opportunité à celle de l'autorité délivrante sans démontrer que celle-ci a versé dans l'arbitraire.

La troisième branche du moyen n'est pas fondée.

27. Il s'ensuit que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

28. La partie adverse 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}.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 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 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 mars 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux