

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.631 du 17 mars 2025

A. 235.344/XIII-9518

En cause : P.L.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sophie MATRAY et Gabrielle POQUETTE, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

la commune de Bertrix,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers,

Partie intervenante :

la société en commandite simple DJ GESTION,
ayant élu domicile chez
M^e Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stoquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 décembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 3 novembre 2021 par laquelle le collège communal de Bertrix octroie partiellement à la société en commandite simple (SCS) DJ Gestion un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création de deux appartements dans les combles, de la terrasse du restaurant exploité dans ce bien, de l'abri de jardin et de l'aménagement d'une zone de stationnement sur un bien situé rue de Renaumont 55 à Bertrix.

II. Procédure

Par une requête introduite le 22 février 2022 par la voie électronique, la SCS DJ Gestion a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 8 mars 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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 adverse et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 février 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Romain Vincent, *loco* M^{es} Sophie Matray et Gabrielle Poquette, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jennifer Vanderelst, *loco* M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nathan Richir, *loco* M^e Fabrice Evrard, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

1. Le litige est relatif à un permis d'urbanisme ayant pour objet la création de deux appartements, d'une terrasse d'un restaurant et d'un abri de jardin, l'aménagement d'une zone de stationnement et l'installation d'un totem publicitaire lumineux interactif sur un bien sis rue de Renaumont 55 à Bertrix et cadastré 1^{ère} division, section A, n^{os} 1031F, 1031L et 1031M.

Le bien est situé, pour sa majeure partie, en zone d'habitat à caractère rural et, pour le surplus, en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) (zone n° 8 dite « Renaumont » en priorité 2, identifiée sur la parcelle n° 1031M) au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau.

Il est situé en « zone de centre urbain » et dans un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique (PICHE) au schéma de développement communal (SDC) de Bertrix.

III.1. La demande de certificat d'urbanisme n° 2

2. En sa séance du 9 janvier 2014, le collège communal de Bertrix octroie, sous conditions, un certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la transformation d'une ancienne ferme en dix appartements et deux commerces (une brasserie et un salon de coiffure). Dans son avis favorable préalable du 12 décembre 2013, le fonctionnaire délégué considère « qu'il y a lieu d'apporter un soin particulier aux aménagements d'abord (maintien de l'arbre existant à l'arrière et d'un espace de cours et jardins pour garantir un minimum de qualité au cadre de vie [...] ».

3. Par un courrier du 28 avril 2014, le bourgmestre informe J.D. qu'il a constaté que des travaux de démolition sont en cours et lui rappelle que le certificat d'urbanisme n° 2 ne le dispense pas de demander et d'obtenir préalablement un permis d'urbanisme pour la réalisation des actes et travaux projetés. Malgré l'envoi de ce courrier, les travaux sont poursuivis plusieurs jours.

III.2. La première demande de permis

4. Le 12 mai 2014, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la transformation d'une ancienne ferme en appartements et commerces », consistant plus précisément en la création d'un logement privé, de dix appartements, d'une brasserie-restaurant et d'un salon de coiffure.

Le 5 juin 2014, une réunion de concertation est organisée en présence des parties.

5. En sa séance du 2 juillet 2014, le collège communal octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. Ce permis limite la terrasse du restaurant à 20 m² et interdit le placement de tables dans le jardin qui doit faire l'objet uniquement d'un aménagement végétal et minéral.

6. Par un courrier du 30 mai 2018, le collège communal demande au gérant de la partie intervenante d'être vigilant quant au respect des conditions d'octroi de ce permis. Il rappelle que « si le permis d'urbanisme autorise bien la terrasse aménagée pour la brasserie, il interdit en revanche toute installation dans le jardin, lequel doit faire l'objet d'un aménagement végétal et minéral uniquement ». Il ajoute que « cette contrainte constitue l'une des conditions que le collège communal a imposées pour assurer la bonne compatibilité du projet avec le voisinage ».

7. Par une citation du 19 mai 2020, le requérant assigne la partie intervenante devant le tribunal de première instance du Luxembourg, division Neufchâteau, en vue, à titre principal, que lui soit ordonnée la cessation de l'exploitation de l'entièreté du jardin, qu'il soit contraint au respect des prescriptions du permis d'urbanisme du 2 juillet 2014 et, à titre subsidiaire, que lui soit ordonnée la cessation du parking sur sa propriété.

III.3. La deuxième demande de permis

8. Le 8 janvier 2021, la partie intervenante introduit une deuxième demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'aménagement de la zone de jardin par un espace minéralisé et végétalisé, et la construction d'un abri de jardin. Cette demande porte, notamment, sur l'extension de la terrasse du restaurant de 20 m² à 110 m².

9. Du 27 janvier au 10 février 2021, une annonce de projet est organisée, faisant l'objet de plusieurs réclamations, dont certaines émanent du requérant.

10. Par un courrier du 17 mars 2021, le collège communal transmet au fonctionnaire délégué son avis défavorable adopté en sa séance du 16 mars 2021.

11. Le 7 avril 2021, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande de permis.

12. Le 13 avril 2021, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

III.4. La troisième demande de permis

13. Contre récépissé du 1^{er} juin 2021, la partie intervenante introduit une troisième demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation partielle

de la création de deux appartements dans les combles, de la terrasse du restaurant, de l'abri de jardin, ainsi que l'aménagement d'une zone de stationnement et l'installation d'un totem publicitaire luminescent interactif.

14. Le 15 juin 2021, le collège communal établit un accusé de réception attestant du caractère complet du dossier de demande.

15. Par un jugement du 27 juillet 2021, le tribunal de première instance du Luxembourg, division Neufchâteau, condamne la partie intervenante à « faire cesser l'exploitation du jardin du restaurant qui a lieu en contravention avec les exigences posées par le permis du 2 juillet 2014 et à faire respecter les prescriptions de ce permis ».

16. Du 24 juin au 15 juillet 2021, une annonce de projet est organisée, faisant l'objet de plusieurs réclamations, dont certaines émanent du requérant.

17. Des avis sont sollicités et émis, dont l'avis défavorable du service des cours d'eau de la province de Luxembourg du 25 juin 2021, les avis favorables conditionnels de la direction des routes du Luxembourg du SPW du 28 juin 2021 et de la zone de secours Luxembourg du 11 août 2021 ainsi que l'avis favorable de la cellule Giser du 5 juillet 2021.

18. Par un courrier du 1^{er} septembre 2021, le collège communal informe la partie intervenante de sa décision, prise en sa séance du 31 août 2021, de proroger de trente jours le délai pour l'envoi de sa décision.

19. Dans son rapport adopté en sa séance du 7 septembre 2021, le collège communal émet un avis favorable conditionnel pour tous les chefs de demande, à l'exception du totem publicitaire pour lequel l'avis est défavorable.

Par un courrier daté du 16 septembre 2021, envoyé le 20 septembre 2021 et réceptionné le lendemain, il le transmet au fonctionnaire délégué et sollicite son avis.

20. Par un courrier envoyé le 27 octobre 2021 et réceptionné le lendemain, le fonctionnaire délégué transmet son avis défavorable au collège communal.

21. Le 3 novembre 2021, le collège communal octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité, sauf pour l'installation d'un totem publicitaire luminescent interactif.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée, notamment au requérant, par un courrier du 4 novembre 2021.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles D.II.25, D.IV.5 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de confiance légitime et du devoir de minutie, ainsi que de la contradiction des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il divise le moyen en quatre branches.

Dans une première branche, il expose que le projet se situe en zone urbaine au SDC et qu'il ressort de l'article 2.1.1 et de l'objectif 1.4 de ce schéma que la partie adverse doit s'assurer de la compatibilité entre les activités diverses de services et la protection des intérêts des riverains. A son estime, en autorisant une superficie de terrasse plus de quatre fois supérieure à celle initialement limitée par le permis d'urbanisme du 2 juillet 2014, la partie adverse rompt l'équilibre entre voisins et compromet gravement la compatibilité du projet Horeca avec le voisinage existant. Il critique l'insuffisance et l'inadéquation des motifs de la décision.

Dans une deuxième branche, il relève qu'en vertu de l'article D.II.25 du CoDT, les activités de service peuvent être autorisées en zone d'habitat à caractère rural pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'elles soient compatibles avec le voisinage. Il considère, par référence à la jurisprudence et au code NACE 56.101, que l'activité de restauration relève de la notion de « services » au sens usuel du terme. Après avoir constaté que le fonctionnaire délégué a conclu à la non-compatibilité du projet avec le voisinage, il soutient qu'en estimant qu'il lui paraît « raisonnable » d'autoriser une terrasse commerciale de plus de 80 m² au sein d'une zone d'habitat à caractère rural à proximité de la limite de propriété, la partie adverse n'examine pas minutieusement, si les conditions prévues à l'article D.II.25 du CoDT sont réunies.

Dans une troisième branche, il est d'avis que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité s'écarte des conditions imposées par le permis d'urbanisme du 2 juillet 2014, du refus de permis d'urbanisme du 13 avril 2021 et de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, alors que la situation de base est restée inchangée (une situation infractionnelle à régulariser, une exploitation Horeca au sein d'une zone d'habitat à caractère rural, une promesse de l'autorité d'assurer une quiétude suffisante du voisinage prise préalablement à la délivrance du certificat d'urbanisme n° 2 et imposée à titre de condition dans le permis du 2 juillet 2014). Il estime que la motivation est lacunaire et contradictoire, dès lors qu'en admettant que les nuisances s'intensifient « inévitablement », la partie adverse ne pouvait conclure que celles-ci n'étaient pas de nature à générer des troubles excessifs pour le voisinage. Il considère que la partie adverse le reconnaît d'ailleurs en affirmant que la situation créée par l'acte attaqué génère davantage de nuisances par rapport à la situation autorisée par le permis du 2 juillet 2014. Il en infère une violation de l'article 544 du Code civil et maintient que les raisons ayant justifié l'adoption des conditions particulières dans le permis de 2014 demeurent inchangées.

Il estime que l'acte attaqué ne contient pas de réponse aux points suivants soulevés dans sa lettre de réclamation :

- un principe d'illégalité manifeste, l'acte attaqué revenant à régulariser une situation illégale et avantager un citoyen peu scrupuleux du respect des conditions préalablement imposées ;
- la persistance des motifs ayant justifié l'imposition des conditions initialement assorties au permis du 2 juillet 2014 ;
- la violation du principe de confiance légitime au vu des promesses faites lors de la réunion du 5 juin 2014.

Il reproche à l'acte attaqué de ne pas contenir de motivation suffisante et adéquate permettant de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité s'est écartée de l'avis défavorable tardif du fonctionnaire délégué. A son estime, la partie adverse ne peut pas considérer que l'extension de la terrasse est raisonnable alors qu'une occupation, même partielle, du jardin, a été exclue par le permis d'urbanisme initial du 2 juillet 2014. Il soutient que les raisons pour lesquelles la partie adverse a considéré comme « raisonnable » de disposer d'une terrasse plus grande ou comme « non excessives » les nuisances sonores ne sont pas adéquatement motivées, compte tenu de la situation existante, inchangée depuis le permis d'urbanisme du 2 juillet 2014 et de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué.

Dans une quatrième branche, il considère que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'une terrasse commerciale de 84 m² ne peut manifestement pas rencontrer l'exigence de compatibilité avec le voisinage, ce critère ayant été analysé par l'autorité lors de l'octroi du permis d'urbanisme de 2014. Il est d'avis que les motifs ayant justifié l'imposition de conditions assortissant le permis de 2014, notamment la compatibilité avec le voisinage et la réduction de l'impact sonore de l'exploitation de la brasserie, sont toujours pertinents, tout comme les motifs de la décision de refus du 13 avril 2021. Selon lui, le motif avancé par la partie adverse pour « reconsidérer » la situation révèle qu'elle s'est laissée infléchir par le poids du fait accompli.

Il estime que le souci de préservation de l'équilibre avec le voisinage est constant, au regard de la réunion de concertation du 5 juin 2014 ayant conduit aux conditions du permis initial de 2014. Il y voit une promesse faite à un administré et déduit de l'abandon de ces conditions une violation du principe de confiance légitime.

Il en conclut que, dans ces conditions spécifiques, l'autorité ne pouvait autoriser l'exploitation d'une terrasse d'une superficie plus de quatre fois supérieure à celle initialement autorisée.

B. Le mémoire en réponse

Sur la première branche, la partie adverse estime que la terrasse qui accueille l'activité Horeca relève des « services », étant entendu que l'alinéa de la prescription 2.1.1. du SDC relative aux « services » ne reprend pas les conditions de ne pas mettre en péril la destination principale de la zone et d'être compatible avec le voisinage. Elle en conclut que le grief pris de l'écart à cette prescription et à ses conditions ne lui étant pas applicables, est irrecevable ou, à tout le moins, non fondé, sachant que l'acte attaqué ne s'écarte pas de la prescription qui lui est effectivement applicable. Quant à l'objectif n° 1.4., à son estime, l'acte attaqué ne peut pas s'en écarter, dès lors qu'il ne s'écarte pas de la prescription relative à la zone considérée qui décline cet objectif. Elle est d'avis que le requérant n'établit pas l'écart à cet objectif, que la motivation de l'acte attaqué expose les raisons pour lesquelles le projet est compatible avec la fonction résidentielle et que le requérant ne démontre pas que ces motifs sont dénués de fondement.

Sur la deuxième branche, elle répond avoir démontré, dans le cadre de l'examen de la première branche, que l'auteur de l'acte attaqué a motivé à suffisance que les conditions relatives à la compatibilité du projet avec le voisinage et la préservation de la destination de la zone dans laquelle elle s'inscrit étaient

rencontrées. Elle retrace l'évolution de la terrasse au fil des demandes de permis et en déduit que les plans font apparaître que la superficie de la terrasse projetée a été réduite à la suite du refus de permis d'urbanisme du 13 avril 2021, de sorte que celle-ci est maintenant uniquement localisée sur 7 mètres de profondeur et à une distance plus éloignée de la limite de propriété, en comparaison avec le projet ayant fait l'objet d'un refus de permis.

Elle ajoute qu'outre cette réduction de superficie, elle s'est basée sur d'autres éléments, tels que l'occupation de la terrasse sur une partie limitée du jardin, l'exclusion de la disposition de tables le long de la limite de propriété, l'obligation de disposer les tables sur le revêtement en pavés, et non plus en bois, l'ajout d'une palissade privative en bois et gabions sur la limite de propriété et la différence de niveaux existant entre les propriétés. Elle en conclut que l'autorité a suffisamment et adéquatement motivé les raisons pour lesquelles les conditions de l'article D.II.25 du CoDT étaient respectées.

Sur la troisième branche, elle distingue quatre griefs.

Sur le premier grief, s'agissant des conditions du permis d'urbanisme du 2 juillet 2014, elle considère qu'à ce moment, l'activité de restauration n'était pas encore définie (bar à soupe ou brasserie) mais que depuis lors, la nécessité de disposer d'une terrasse d'une superficie supérieure s'est fait sentir, comme rappelé dans l'acte attaqué. Quant à la décision de refus du 13 avril 2021, elle répond que la superficie de la terrasse autorisée par l'acte attaqué a été réduite, passant de 110 m² à 89 m², et que l'aménagement a également été revu puisque plus aucune table de terrasse n'est disposée ni sur la limite de propriété, ni sur les revêtements en bois. Elle considère enfin que l'avis défavorable du fonctionnaire délégué a été envoyé hors délai de sorte qu'il est réputé favorable et que l'autorité n'était pas tenue de motiver sa décision par rapport à cet avis et que, de toute façon, elle a motivé à suffisance les raisons pour lesquelles elle ne pouvait pas se rallier à cet avis facultatif.

Sur le deuxième grief, elle considère que, se fondant sur le Code civil, cette critique échappe à la compétence du Conseil d'État et que, cette disposition ayant été abrogée, la critique doit être rejetée. Elle conclut à l'irrecevabilité du grief. Elle estime que le requérant ne démontre pas concrètement que l'exploitation de la terrasse engendrera un trouble anormal de voisinage et que la situation a évolué depuis le permis de 2014, ce qui a permis à l'autorité de conclure au caractère acceptable des nuisances pour le voisinage.

Sur le troisième grief, elle estime que l'acte attaqué répond à chacun des griefs invoqués dans ce courrier de réclamation du requérant du 12 juillet 2021.

Sur le quatrième grief, elle renvoie à la réfutation du premier grief.

Quant à la quatrième branche, elle répond que le requérant passe sous silence les différents éléments qui justifient la délivrance de l'acte attaqué et qui permettent de comprendre la position adoptée par son auteur, de sorte que l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie. Elle ajoute ne pas avoir été infléchie par le poids du fait accompli puisque, par sa décision du 13 avril 2021, elle a refusé l'agrandissement de la terrasse sur toute la superficie du jardin, comme elle était exploitée en situation existante, et que, par la suite, le projet a été revu en réduisant la superficie de la terrasse, de sorte que l'acte attaqué n'a pas eu pour conséquence de simplement régulariser la situation existante.

A propos de la « promesse » faite en 2014, elle soutient que le requérant n'établit pas que les trois conditions permettant d'invoquer la violation du principe de légitime confiance sont réunies, notamment le fait que la décision de 2014 constitue une « erreur ». Elle soutient que la condition assortissant le permis de 2014 n'interdit pas l'introduction d'une nouvelle demande de permis d'urbanisme ni la délivrance d'un permis pour l'extension de la terrasse, à condition de tenir compte de la compatibilité de l'exploitation de cette terrasse avec le voisinage, ce qui a été fait en l'espèce.

C. Le mémoire en intervention

Concernant la première branche, la partie intervenante considère que le projet d'agrandissement de la superficie de la terrasse répond aux objectifs du SDC et qu'il relève des activités de « services » au sens de la prescription 2.1.1. de ce schéma qui prévoit une « localisation prioritaire pour les services » en sorte qu'il ne s'en écarte pas.

Concernant la deuxième branche, elle soutient que l'autorité a minutieusement analysé si l'agrandissement de la superficie de la terrasse ne mettait pas en péril la destination résidentielle de la zone et si ces travaux étaient compatibles avec le voisinage, ce qui ressort de la motivation de l'acte attaqué, laquelle rencontre l'avis défavorable mais émis hors délai du fonctionnaire délégué.

Concernant la troisième branche, elle estime que la partie adverse a correctement motivé les raisons pour lesquelles elle estimait opportun de s'écarter des conditions imposées par le permis du 2 juillet 2014, de sa décision de refus du

13 avril 2021 et de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué. Elle est d'avis que n'est pas contradictoire la motivation de l'acte attaqué suivant laquelle l'extension de la terrasse par rapport à 2014 entraîne un accroissement des nuisances sonores mais que le niveau de celles-ci ne peut pas être qualifié d'excessif pour le voisinage. Elle insiste à cet égard sur les différentes mesures prises pour réduire ces nuisances et ajoute que le requérant reste en défaut d'exposer concrètement en quoi l'agrandissement de la terrasse engendrera des inconvénients excessifs pour le voisinage. A titre surabondant, elle peine à comprendre les raisons pour lesquelles le requérant se réfère à l'article 544 du Code civil, dans la mesure où sa violation relève de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Quant aux griefs soulevés par le requérant dans sa lettre de réclamation, elle estime qu'ils ne relèvent pas de la police de l'urbanisme et, qu'en toute hypothèse, la motivation de l'acte attaqué permet d'y trouver une réponse. Elle soutient que le principe de confiance légitime n'est pas violé, dès lors que les circonstances actuelles ne sont pas similaires à celles existantes lors du permis d'urbanisme du 2 juillet 2014. Ainsi, elle rappelle qu'en 2014, le demandeur avait annoncé un bar à soupe ou une brasserie, alors qu'il s'agit d'un restaurant dans le cadre du permis attaqué, et que le mur de soutènement en « L » béton complété d'une palissade en bois et gabions était absent. Elle ajoute que la partie adverse a pu constater l'efficacité des mesures imposées en vue de réduire les nuisances engendrées par le projet autorisé en 2014 et a, par son courrier du 8 avril 2021, autorisé le restaurant « Les Caprices de Julie » à exploiter, à titre exceptionnel vu la crise sanitaire du Covid, la terrasse d'une superficie supérieure à celle autorisée par le permis d'urbanisme du 2 juillet 2014. Elle en déduit que cela a permis à la partie adverse de prendre en considération les nuisances effectivement engendrées par l'agrandissement de la terrasse.

Concernant la quatrième branche, elle estime que c'est à tort que le requérant considère que la situation actuelle est identique à celle de 2014. Elle soutient que la partie adverse n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli et n'a pas violé le principe de confiance légitime, dès lors que le rapport de la réunion de concertation du 5 juin 2014 ne lui interdit pas de reconsidérer la situation si le projet venait à évoluer, comme tel est le cas en l'espèce, et que les circonstances actuelles ne sont pas identiques à celles de l'époque, de sorte que la partie adverse a pu reconsidérer sa position. Elle ajoute que le requérant reste en défaut de démontrer que les trois conditions requises pour conclure à la violation du principe de confiance légitime sont réunies.

D. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, le requérant réplique que les motifs qui ont conduit à l'imposition des conditions assortissant le permis d'urbanisme du 2 juillet 2014 existent toujours. Selon lui, la nécessaire compatibilité avec le voisinage, rappelée par la partie adverse dans son rapport de la réunion de concertation du 5 juin 2014, dans sa première autorisation du 2 juillet 2014, dans ses courriers des 30 mai 2018 et 8 avril 2021, dans sa précédente décision de refus du 13 avril 2021 et dans les deux avis défavorables du fonctionnaire délégué, est toujours d'actualité.

Sur la troisième branche, il ajoute que la partie adverse n'a pas justifié que le delta auquel il a été renoncé (réduction de 21 m² par rapport à la situation infractionnelle) occasionne davantage de nuisances que celles qui résultent de l'augmentation globale de 69 m² par rapport à la situation initiale, une telle augmentation entraînant inévitablement des nuisances sonores et une perte de quiétude pour le voisinage rendant le projet incompatible avec celui-ci. Il soutient qu'aucun des matériaux mis en œuvre ne revêt de performance acoustique particulière, que la palissade ne diminue pas les nuisances sonores et que la partie adverse ne s'explique pas sur le seuil de nuisances excessives entraînant une absence de compatibilité avec le voisinage qui devrait être atteint lorsque la superficie de la terrasse passe de 89 m² à 110 m² mais non lorsque celle-ci passe de 20 à 89 m².

Sur la quatrième branche, il ajoute que l'exploitant a envahi l'intégralité de la surface du jardin et que la partie adverse a régularisé *a posteriori* 80 % de la totalité de la surface du jardin, contre une situation initialement autorisée égale à approximativement 18 % d'occupation de cette surface, de sorte que l'autorité s'est laissée infléchir par le poids du fait accompli.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse dépose de nouvelles pièces en réponse aux demandes de l'auditeur rapporteur, consistant en la demande d'avis au fonctionnaire délégué adressée par le collège communal par un courrier daté du 16 septembre 2021, envoyé le 20 septembre 2021 et réceptionné le lendemain. Elle dépose également l'avis défavorable du fonctionnaire délégué daté du 27 octobre 2021 avec un cachet de réception par le collège du 28 octobre 2021. Elle en déduit que cet avis est tardif dans la mesure où il a été envoyé après le délai de 35 jours de l'envoi de la demande et, partant, est réputé favorable.

IV.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, 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.

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. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des parties requérantes. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer 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.

A. La première branche

2. Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un SDC sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, alors applicable, rédigé comme 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 ».

3. En l'espèce, les alinéas 1^{er}, 6 et 7 de la prescription n° 2.1.1. « Zone de centre urbain » du SDC de Bertrix sont rédigés comme suit :

« La zone de centre urbain est principalement destinée à la résidence.
[...]
Il s'agit également d'une localisation prioritaire pour les équipements communautaires, les services, les commerces ...
Les activités d'artisanat, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent

également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage » .

L'activité de restauration autorisée par l'acte attaqué pouvant être qualifiée de « service », elle est visée par l'alinéa 6 précité et est donc admissible par principe dans cette zone, sa localisation étant jugée « prioritaire ». Cette activité n'étant pas concernée par l'alinéa 7 précité, l'analyse de la conformité du projet avec le SDC ne doit pas être réalisée au regard des conditions prévues dans cet alinéa, qui ne lui sont pas applicables.

Dès lors que le projet litigieux respecte la prescription précitée du SDC, il n'est pas non plus requis d'examiner s'il respecte l'objectif 1.4. « Favoriser une mixité de fonctions au sein du centre-ville et des villages » de ce schéma qui la sous-tend.

4. La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

B. La troisième branche

5. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, une autorité administrative 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 les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude.

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.

6. En l'espèce, au terme d'une appréciation *in concreto* de la condition de la compatibilité de la terrasse sollicitée de 20 m² avec le voisinage, le collège communal a octroyé le permis d'urbanisme du 2 juillet 2014, moyennant le respect, notamment, des quatre conditions suivantes :

- « - la hauteur de tous les brise-vues (palissades en verre sablé) sera de 1,90 m, en ce compris pour ceux du deuxième étage ;
- la construction d'un mur mitoyen d'une hauteur de 1,80 m en blocs STEPOC, à frais partagés, en remplacement de « L » cassés, placés jadis par M. et Mme [L.] et ce, comme convenu avec ces derniers lors de la réunion du 5 juin 2014 ;
- les tables dressées à l'extérieur de la brasserie le seront uniquement sur la terrasse ;
- aucune table ou autre installation (toboggan, ...) ne sera dressée dans le jardin qui devra faire l'objet uniquement d'un aménagement végétal et minéral ; les arbres à planter le seront à la première saison propice suivant l'achèvement des travaux de transformation ».

Ces conditions sont motivées par les considérants suivants du permis octroyé :

- « Considérant que pour assurer une bonne compatibilité du projet avec le voisinage, le collège communal estime raisonnable d'imposer les conditions suivantes :
[...] Considérant que moyennant le respect de ces conditions, le collège communal estime que le projet rencontrera les conditions de non mise en péril de la destination principale de la zone au plan de secteur et de compatibilité avec le voisinage, tant vis-à-vis des riverains que des résidents de l'immeuble à appartements ».

Par un courrier du 30 mai 2018, le collège communal a demandé au gérant de la partie intervenante d'être vigilant quant au respect de ces conditions et lui a rappelé que « si le permis d'urbanisme autorise bien la terrasse aménagée pour la brasserie, il interdit en revanche toute installation dans le jardin, lequel doit faire l'objet d'un aménagement végétal et minéral uniquement ». Il a ajouté que « cette contrainte constitue l'une des conditions que le collège communal a imposées pour assurer la bonne compatibilité du projet avec le voisinage ».

Malgré cet avertissement, les travaux d'agrandissement de la terrasse ont été réalisés sur toute la superficie du jardin (extension de la terrasse de 20 m² à 110 m²), cette terrasse étant complètement exploitée.

Le 13 avril 2021, suivant en cela l'avis défavorable du fonctionnaire délégué du 7 avril 2021, le collège communal a refusé d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité visant la régularisation de l'aménagement de la zone de jardin par un espace minéralisé et végétalisé, et la construction d'un abri de jardin. Il a ainsi refusé l'agrandissement de la terrasse sur toute la superficie du jardin, comme elle était exploitée en situation existante.

Ce refus était motivé comme suit :

- « Considérant que les dimensions de la terrasse du restaurant autorisée par le permis de 2014 étaient de 5 m sur 4 m, soit une surface de 20 m² (voir feuilles 1/5 et 3/5 des plans) ;

Considérant que les conditions imposées dans le permis étaient destinées à rendre compatible avec le voisinage l'activité du restaurant qui n'est pas une activité résidentielle ;

Qu'à l'époque, la surface restreinte de la terrasse a été jugée suffisante pour les besoins de l'activité sur base des éléments d'informations fournis au collège ; le demandeur annonçant envisager un bar à soupe ou une brasserie, en réponse à une question posée lors de la réunion de concertation du 5 juin 2014 ;

Que cette condition avait fait l'objet d'un consensus, comme en témoigne le procès-verbal de la réunion à laquelle le demandeur a participé ;

Considérant qu'au plan de secteur, la destination principale de la zone d'habitat est la résidence ; la zone d'habitat à caractère rural étant quant à elle principalement destinée à la résidence, aux exploitations agricoles et à leur diversification ;

Que les articles D.II.24 et 25 stipulent que les activités de service peuvent également y être autorisées pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'elles soient compatibles avec le voisinage ;

Que l'envahissement de la zone de jardin par la clientèle du restaurant, jusqu'en limite de propriété avec M. et Mme [L.], consécutif à l'extension de la terrasse, engendre inévitablement un accroissement des nuisances sonores (conversations, bruits de vaisselle, déplacement de chaises, ...), ainsi qu'une perte d'intimité et de quiétude importante pour les voisins ;

Que, comme le souligne à juste titre la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, ces nuisances se produisent de manière épisodique, en saison chaude, de mars à septembre lors des jours d'ouverture, soit à une période où les voisins ont eux aussi la possibilité de profiter de la quiétude de leur jardin ;

[...]

Considérant qu'en conclusion, l'extension de la terrasse, telle que réalisée, engendre des nuisances excessives pour le voisinage et est contraire au bon aménagement des lieux ;

Considérant que la position de l'autorité compétente ne peut être infléchie par le poids du fait accompli ».

7. Il résulte des faits qui précèdent que c'est avec constance que la commune a refusé toute installation dans le jardin, ce dernier devant faire l'objet d'un aménagement végétal et minéral.

Un des objectifs de la demande de permis ayant mené à l'octroi de l'acte attaqué est de supprimer la condition édictée dans le permis du 2 juillet 2014, devenu définitif, qui participe pourtant à l'équilibre global du projet qu'a tenté de trouver son auteur et que, sans cette condition, il n'aurait pas accepté d'autoriser l'aménagement d'une terrasse pour la brasserie.

8. L'acte attaqué contient les considérants suivants quant à l'examen de la compatibilité du projet avec le voisinage :

« Considérant qu'au plan de secteur, la destination principale de la zone d'habitat est la résidence ; la zone d'habitat à caractère rural étant quant à elle principalement destinée à la résidence, aux exploitations agricoles et à leur diversification ;

Que les articles D.II.24 et 25 stipulent que les activités de service peuvent également y être autorisées pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'elles soient compatibles avec le voisinage ;

Considérant que les conditions imposées dans le permis délivré le 2 juillet 2014 limitent la superficie de la terrasse du restaurant à 20 m² (5 m sur 4 m) sur base des plans approuvés à l'époque, et n'autorisent qu'un aménagement végétal et minéral du jardin ;

Que ces conditions étaient destinées à rendre compatible avec le voisinage l'activité du restaurant qui n'est pas une activité résidentielle ;

Qu'à l'époque, la surface restreinte de la terrasse du restaurant a été jugée suffisante pour les besoins de l'activité sur base des éléments d'information fournis au collège ; le demandeur annonçant à l'époque envisager un bar à soupe ou une brasserie ;

Que la nécessité de disposer d'une terrasse d'une superficie supérieure n'est apparue qu'ultérieurement, lorsque le restaurant s'y est installé, générant ainsi l'apparition d'un élément nouveau permettant aujourd'hui de reconsidérer la question ;

Considérant que l'extension de la terrasse du restaurant telle que sollicitée dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme réf. PURB/2021/02, a été refusée le 13 avril 2021, du fait de son ampleur et des nuisances excessives engendrées pour le voisinage ;

Que l'extension de la terrasse sollicitée dans le cadre de la présente demande de permis est, à notre sens, raisonnable en ce qu'elle n'occupe qu'une partie du jardin en excluant la disposition de tables le long de la limite de propriété de M. et Mme [L.] ;

Que toutes les tables extérieures seront disposées sur un revêtement en pavés et non plus en bois, limitant ainsi le bruit généré par le déplacement des chaises ;

Que l'extension de la terrasse par rapport à celle autorisée en 2014 entraîne inévitablement une augmentation du nombre de clients et donc un accroissement des nuisances sonores (conversations, bruits de vaisselle, ...) mais notre collège estime que le niveau des nuisances sonores ne peut être qualifié d'excessif pour le voisinage ;

Considérant que l'existence du mur de soutènement mitoyen en L béton complété par la palissade privative en bois et gabions édiflée sur la propriété de M. et Mme [L.], ainsi que la différence de niveau entre les deux propriétés limitent significativement les nuisances visuelles évoquées par les réclamants ;

Que le projet ne génère pas de vues sur les propriétés voisines contraires aux dispositions du code civil ;

Considérant que l'aménagement proposé par l'auteur de projet pour la zone de cours et jardins non exploitée pour la terrasse HORECA constitue, à notre sens, une solution acceptable du point de vue du bon aménagement des lieux ».

L'acte attaqué est, en outre, octroyé sous la condition, notamment, de « respecter strictement le périmètre (12 m x 7 m) à l'intérieur duquel la terrasse du restaurant pourra être exploitée, matérialisée par un trait rouge sur la feuille 4 des plans ».

Il ressort des motifs précités de l'acte attaqué que, pour se départir de sa position antérieure, son auteur invoque une évolution du projet et du contexte, notamment, l'évolution de l'exploitation du restaurant, une extension limitée de la

terrasse à une partie du jardin, l'absence de tables en limite de propriété, la disposition de celles-ci exclusivement sur un revêtement en pavés (et non plus en bois) et l'ajout d'une palissade en bois en plus du mur de soutènement en blocs « L ». En guise de justification de cette nouvelle appréciation, l'auteur de l'acte attaqué limite l'exploitation de la terrasse du restaurant à un périmètre de 84 m².

Il ressort des plans du dossier de demande de permis que l'extension de la terrasse proposée est quasi similaire à celle refusée le 13 avril 2021. Les seules modifications consistent en une modification partielle de son revêtement, une limitation de son périmètre d'exploitation à 84 m² et une prolongation de la terrasse en pavé en limite de propriété. Les aménagements proposés pour la zone de cours et jardins non exploitée pour la terrasse du restaurant consistent en un abri de jardin de 20 m², des jardins aromatiques à la place des terrasses en bois (à l'arrière de la terrasse exploitée du restaurant) et un prolongement de la terrasse en pavé sur le côté latéral en limite de propriété.

9. En octroyant l'acte attaqué, l'autorité s'est écartée de la position qu'elle avait prise et confirmée plusieurs fois, encore dans un délai rapproché de l'acte attaqué, sans que l'on aperçoive que le contexte et les circonstances ont évolué de manière telle qu'ils justifient un changement d'attitude. La condition imposée par le collège ne permet pas de s'assurer qu'un examen soigné et concret de la situation a été effectué, une terrasse exploitée de 84 m² étant quatre fois plus grande que celle autorisée en 2014. L'autorité admet d'ailleurs, dans l'acte attaqué, que « l'extension de la terrasse par rapport à celle autorisée en 2014 entraîne inévitablement une augmentation du nombre de clients et donc un accroissement des nuisances sonores (conversations, bruits de vaisselle, ...) ».

Indépendamment de la circonstance qu'il est permis de douter que la condition mise à l'autorisation soit de nature à obvier aux troubles de voisinage, elle ne permet pas non plus de comprendre pourquoi l'autorité communale a modifié radicalement son appréciation, alors qu'elle avait jusque-là estimé sans discontinuité que l'exploitation d'une terrasse de plus de 20 m² en extension d'un restaurant serait à cet endroit une source de nuisances inacceptables pour le voisinage.

La motivation de l'acte attaqué ne permet pas à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité s'écarte de la conception du bon aménagement des lieux qui était la sienne au moment des décisions d'octroi conditionnel du 2 juillet 2014 et de refus du 13 avril 2021 ni pour lesquelles elle autorise une terrasse de 84 m² après avoir d'abord autorisé une terrasse de 20 m² puis refusé une terrasse de 110 m² alors que l'envahissement intégral de la zone de jardin demeure, ni en quoi l'ajout d'une palissade privative en bois et gabions est de

nature à réduire les nuisances sonores et olfactives pour le voisinage immédiat. D'ailleurs, le motif de l'occupation limitée de l'extension de la terrasse à une partie du jardin est erroné en fait, la zone de cours et jardins demeurant intégralement envahie par la terrasse, fût-elle non exploitée à l'arrière au-delà de 7 mètres et en limite de propriété.

Les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas non plus de s'assurer que l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. Il ne suffit pas d'affirmer que « la position de l'autorité compétente ne peut être infléchie par le poids du fait accompli ». La motivation du permis de régularisation doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

10. La troisième branche du premier moyen est fondée dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Les autres branches du premier moyen et le second moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au taux de base. 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 3 novembre 2021 par laquelle le collège communal de Bertrix octroie partiellement à la société en commandite simple (SCS) DJ Gestion un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création de deux appartements dans les combles, de la terrasse du restaurant exploité dans ce bien, de l'abri de jardin et de l'aménagement d'une zone de stationnement sur un bien situé rue de Renaumont 55 à Bertrix.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

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

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux