

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

n° 262.977 du 14 avril 2025

A. 235.700/XIII-9.562

En cause : **A.C.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Thierry RADELET, avocat,
 avenue Léon Jourez 73
 1420 Braine-l'Alleud,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Martin ORBAN, avocat,
 Kaperberg 50
 4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 février 2022, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 7 décembre 2021 par laquelle le fonctionnaire délégué délivre à A.P. et G.L. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale et d'un abri de jardin sur un bien sis Grand Route n° 228 à Fexhe-le-Haut-Clocher.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 6 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 avril 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Thierry Radelet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint, 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

1. Le 18 décembre 2020, A.P. et G.L. introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale et d'un abri de jardin sur un bien sis Grand Route n° 228 à Fexhe-le-Haut-Clocher.

Le formulaire de demande décrit comme suit le projet poursuivi :

« La construction aura une architecture sobre sur deux niveaux en brique. Une toiture à versant sur la partie étage sera présente. Une toiture plate au-dessus de la partie séjour est proposée, cette toiture ne servira pas de terrasse. Au niveau de la terrasse, une pergola est proposée, cette dernière sera entièrement ouverte. La verticalité est proposée au moyen d'un changement de brique. Un abri de jardin à l'arrière de la parcelle est également prévu, dont les dimensions sont de 4,5 m sur 7 m intérieur. Il sera en brique identique à l'habitation avec une toiture plate. Le système de chauffage sera performant avec une pompe à chaleur couplée à des panneaux photovoltaïques ».

Le bien concerné, cadastré Fexhe-le-Haut-Clocher, 3^{ème} division, section B, n° 236 S2, est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur.

La demande, à laquelle est jointe une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, n'emporte ni écart ni dérogation.

2. Après que les demandeurs de permis ont complété leur demande, la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher accuse réception d'un dossier complet le 26 janvier 2021.

3. Du 9 février au 23 février 2021, est organisée une annonce de projet, laquelle donne lieu à une réclamation émanant du requérant.

Celle-ci se lit comme suit :

« Je tenais à vous faire part de mon désaccord par rapport à ce projet de construction. La mitoyenneté gauche qui est inscrite dans le projet aurait pour conséquence de réduire drastiquement l'arrivée de lumière et gâcherait la vue au niveau des fenêtres et des pièces à vivre situées de ce côté de la maison. D'après les informations reçues, le mur qui serait construit aura des dimensions de 8,10 m de long sur 6 m de hauteur. Ce qui représente des dimensions considérables pour gêner mon bien immobilier.

De plus, de ce côté de la maison, il y a de nombreuses plantations qui ont besoin de lumière ».

4. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction de la demande de permis. Ainsi en est-il notamment de la direction des routes de Liège du SPW qui, le 23 mars 2021, émet l'avis défavorable suivant :

- « Les 3 places de parking sont situées en avant de l'alignement, ce qui est interdit.
- Aucune information concernant le raccordement de la chambre de visite placée à l'avant de l'habitation n'est donnée. Si un raccordement à l'égout communal est envisagé, il y aura lieu d'introduire la demande visa l'application POWALCO.

À toutes fins utiles, je signale que :

- L'alignement de voirie est fixé à 11 mètres de l'axe de la chaussée et la zone de recul est réduite à 0 mètre à l'endroit considéré. Dès lors, toute nouvelle construction doit être prévue à 11 mètres minimum de l'axe de la N637.
- Le niveau à l'alignement par rapport au niveau de l'axe de la N637 est fixé à + 20 cm minimum. Les accès doivent avoir une pente montante à 4 % vers le filet d'eau.
- Aucun dépôt éventuel de matériaux n'est autorisé sur le domaine public ».

5. Le 7 avril 2021, le collège communal de la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher « émet un avis défavorable sur le projet et sollicite sa modification afin de rencontrer l'avis défavorable du SPW, de proposer deux places de stationnement minimum au-delà de l'alignement, d'envisager un espace latéral côté voisin, à tout le moins de revoir les gabarits, c'est-à-dire envisager une maison rectangulaire avec un faitage perpendiculaire à la voirie ».

6. Le 18 mai 2021, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur le projet. Il fait sien l'analyse du rapport rédigé par le collège communal et indique que la parcelle concernée étant de faible largeur, il y a lieu de réviser le projet afin

de l'intégrer dans l'environnement bâti d'une manière à ne pas causer préjudice aux constructions riveraines et contiguës.

7. Le 27 mai 2021, la commune transmet à l'architecte des demandeurs de permis l'avis défavorable de la fonctionnaire déléguée. Ils sont informés que la procédure permet le dépôt de plans modificatifs, mais qu'en l'espèce, le délai est dépassé. La commune indique à cette occasion que « la proposition de décision du fonctionnaire délégué vaudra permis ».

8. Le 21 juin 2021, les demandeurs déposent une seconde demande de permis.

9. Le 1^{er} juillet 2021, le fonctionnaire délégué refuse de délivrer le permis sollicité sur la base de la première demande de permis.

10. Le 1^{er} juillet 2021, l'administration communale accuse réception d'un dossier complet relatif à la seconde demande.

11. Du 17 au 31 août 2021, une annonce de projet est organisée. Elle donne lieu au dépôt d'une réclamation, laquelle émane de la partie requérante et se lit comme suit :

« La mitoyenneté gauche qui est inscrite dans le projet aurait pour conséquence de réduire drastiquement l'arrivée de lumière et gâcherait la vue au niveau des fenêtres et des pièces à vivre situées de ce côté de la maison.

D'après les informations reçues, le mur qui serait construit aura des dimensions de 8,10 m de long sur 6 m de hauteur. Ce qui représente des dimensions considérables pour gêner mon bien immobilier.

De plus, de ce côté de la maison, il y a de nombreuses plantations qui ont besoin de lumière ».

12. Le 16 septembre 2021, la direction des routes de Liège du SPW indique maintenir son avis défavorable du 23 mars 2021.

13. Le 28 septembre 2021, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

Cet avis se lit comme suit :

« Vu l'avis défavorable de Madame la Fonctionnaire déléguée émis en date du 18/05/2021 et le refus de permis d'urbanisme réf 17100/2138066 qui a suivi ;
Vu la proposition de modification du projet émanant de l'avis précité, proposant un faîtage perpendiculaire à la voirie ;

Considérant que la présente demande a été modifiée afin de satisfaire à la proposition précitée et répondre à la réclamation ;
Considérant qu'au vu de l'orientation des parcelles, de leur configuration (faible largeur) en rang le long d'une voirie régionale, de la configuration des biens voisins (pièces et baies), l'impact en matière de perte de lumière, de vue et d'ensoleillement est limité en modifiant le faîtage de la toiture ;
Considérant que le projet prévoit un garage pour un véhicule et répond aux besoins du ménage ;
Considérant que les places de parking matérialisées sur les plans en avant de l'alignement sont à titre précaire, pour d'éventuels visiteurs ;
Considérant que de nombreux véhicules sont stationnés sur l'accotement devant les parcelles voisines et mette en péril la sécurité des usagers du domaine public ;

[...]

Attendu que le bien répond aux besoins durables du ménage ;
Attendu que le projet s'établit dans la continuité du bâti environnant et s'intègre à celui-ci tant par ses gabarits que ses matériaux ;
Pour tous les motifs précités,

ÉMET UN AVIS FAVORABLE sur le projet aux conditions suivantes :

- Le projet respectera le règlement communal en matière d'égouttage [...] ;
- La parcelle sera clôturée par une haie d'essences locales conformément à la circulaire ministérielle du 14 novembre 2008 ;
- Le permis sera délivré sous réserve du droit civil des tiers ».

14. Le 28 septembre 2021, le collège communal proroge de trente jours le délai dans lequel il doit envoyer sa décision.

15. Le 10 novembre 2021, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel.

16. Le 7 décembre 2021, à défaut de décision du collège communal dans le délai prescrit, le fonctionnaire délégué statue sur la demande de permis sur saisine.

Il octroie le permis sollicité moyennant le respect de conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il considère que l'acte est insuffisamment motivé étant donné que son auteur se contente d'indiquer la teneur de la réclamation introduite (pertes importantes de luminosité et d'intimité pour sa maison) sans toutefois y répondre.

Il reproche également à l'autorité délivrante d'affirmer que la demande de permis ne comprend pas d'étude d'incidences sur l'environnement (EIE) sans donner d'explication à ce sujet.

Il en déduit que l'acte attaqué ne contient aucune considération de droit et de fait servant de fondement à la décision prise et ne permet pas de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

B. Le mémoire en réplique

Il fait valoir que sa réclamation n'était pas formulée de manière générale puisqu'il indique que le projet de construction risquait de compromettre la luminosité et l'intimité au niveau de son immeuble.

IV.2. Examen

1. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre à toutes les objections émises au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration d'un permis d'urbanisme. Toutefois, lorsque, dans le cadre d'une enquête publique et de l'instruction de la demande, des observations précises dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier sont formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé s'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Cependant, il faut, mais il suffit, que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels elle se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation.

2. En l'espèce, comme cela ressort de l'exposé des faits, le projet de construction autorisé par l'acte attaqué a fait l'objet d'une première demande de permis. Au cours de l'instruction de cette demande, la partie requérante a introduit une réclamation dans laquelle elle exposait que les dimensions du projet allaient induire une perte de luminosité et d'intimité importante pour son bien.

Cette demande a ensuite fait l'objet d'un rapport de synthèse de l'autorité communale et d'un avis du fonctionnaire délégué, tous deux défavorables, notamment parce que le collège communal sollicitait la modification du projet afin d'envisager une maison rectangulaire avec un faîtage perpendiculaire à la voirie.

3. Les demandeurs de permis ont alors introduit une nouvelle demande en vue de tenir compte de ces avis défavorables. La partie requérante a, à nouveau, envoyé une réclamation dont le contenu est identique à la première. Elle indique craindre que le projet ne la prive de luminosité et d'intimité en raison des dimensions du projet.

4. En ce qui concerne ces craintes, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant [...] que la hauteur du projet est en transition entre les constructions voisines ;

[...]

Considérant que le projet propose un R+1+toiture sur une profondeur de 8,10 m ; qu'un volume secondaire mène la profondeur de construction totale à 13,24 m ; que l'impact sur la parcelle de gauche, située à l'ouest du projet, est ainsi limité ».

Il ressort de cette motivation que l'autorité a examiné l'admissibilité du gabarit de l'immeuble au regard des constructions voisines, de même que son impact sur celles-ci. Ces motifs, combinés à l'historique du projet rappelé ci-avant, permettent à la partie requérante de comprendre pourquoi il a été considéré que ses craintes n'étaient pas fondées.

Il s'ensuit que le premier grief n'est pas fondé.

5. L'article D.65, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose comme il suit :

« Lorsqu'une demande de permis est relative à un projet non visé par l'article D.64, § 1^{er}, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande détermine, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'annexe III, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

L'autorité visée à l'alinéa 1^{er} prend sa décision d'imposer ou de ne pas imposer d'étude d'incidences sur base des informations fournies par le demandeur, conformément à l'article D.66, § 2, et en tenant compte, le cas échéant, des résultats des vérifications préliminaires ou des évaluations des incidences sur l'environnement réalisées en vertu d'autres dispositions que celles du présent Code ».

Lorsque le projet ne figure pas dans la liste des projets obligatoirement soumis à la réalisation d'une EIE, il appartient à l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande de vérifier, notamment à la lumière de la notice d'évaluation des incidences et des critères de sélection pertinents visés à l'annexe III précitée, si la réalisation d'une telle étude s'impose. Les raisons concrètes de cette décision doivent, à tout le moins, ressortir de l'acte final par lequel l'autorité délivrante se prononce sur la demande de permis, autrement qu'au moyen d'une clause de style ne dépassant pas l'énumération des critères et n'en faisant pas une application concrète aux caractéristiques du projet. Cependant, une motivation d'apparence stéréotypée, exposée dans ce cadre spécifique, ne peut être dissociée des autres motifs de l'acte attaqué, dont il peut ressortir que l'autorité a effectivement examiné les incidences concrètes du projet qui lui est soumis. Outre la prise de connaissance de la notice d'évaluation des incidences, l'analyse effectuée à cet égard peut également s'appuyer sur les différents avis émis par les autorités consultées.

L'appréciation à laquelle les autorités compétentes doivent procéder en application de l'article D.65, § 1^{er}, précité, est discrétionnaire. Seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée.

6.1 En l'espèce, il ressort de l'accusé de réception d'un dossier complet que l'autorité communale a considéré que le projet ne nécessitait pas la réalisation d'une EIE pour les motifs suivants :

« Considérant la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et le dossier déposé ;
Considérant que la notice est complète en identifiant, décrivant et évaluant les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs ;
Considérant que le projet, de par sa situation, sa conception et ses caractéristiques ;
Considérant qu'au regard de ces différents éléments, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

La décision de ne pas imposer la réalisation d'une EIE est motivée au moyen d'une clause de style qui énumère les critères de l'annexe III du Code de

l'environnement sans les appliquer concrètement aux caractéristiques du projet, ce qui n'est pas suffisant.

6.2 Il convient néanmoins d'avoir égard à la motivation du permis d'urbanisme attaqué. Celui-ci se lit comme suit :

« Considérant les plans immatriculés en mes bureaux le 09/07/2021 : 13 plans format A3 datés du 14/06/2021 ;
Considérant le reportage photographique en ma possession ;
Considérant que la maison est implantée avec un recul avant similaire aux constructions voisines ; que l'avis défavorable du SPW MI porte sur l'aménagement des places de stationnement à l'avant ; que le recul minimal de 11 m par rapport à l'axe de la voirie est respecté (12,90 m) ;
Considérant que le projet s'insère dans un contexte hétéroclite, tant en matériaux, qu'en type de toiture (versants parallèles ou perpendiculaires à la voirie, toiture plate, pentes diverses) ; que la volumétrie n'aggrave pas la situation ; que la hauteur du projet est en transition entre les constructions voisines ;
Considérant que l'implantation le long de la mitoyenneté de gauche implique la création de gouttières pendante à l'aplomb de la parcelle voisine ; que cette option est contraire au Code civil ;
Considérant que le projet propose un R+1+toiture sur une profondeur de 8,10 m ; qu'un volume secondaire mène la profondeur de construction totale à 13,24 m ; que l'impact sur la parcelle de gauche, située à l'ouest du projet, est ainsi limité ;
Considérant que l'abri de jardin est implanté à 1,42 m minimum des limites parcellaires ; que le volume à toiture plate a une hauteur d'acrotère de 2,70 m ; que son parement est identique à la maison ; qu'il est peu perceptible du domaine public ;
Considérant que les limites parcellaires feront l'objet de plantations ; que leur nature n'est pas précisée ;

Pour les motifs précités,

Décide :

Article 1^{er} : le permis d'urbanisme sollicité par M. et M^{me} [A. et G. P-L] est octroyé aux conditions suivantes :

- Le projet respectera le règlement communal en matière d'égouttage. Les eaux usées seront raccordées à l'égout situé en voirie tandis que les eaux pluviales seront infiltrées à la parcelle après une citerne d'eaux pluviales avec bassin tampon de 5.000 l ;
- La parcelle sera clôturée par une haie d'essences locales conformément à la circulaire ministérielle du 14/11/2008 ;
- Les eaux pluviales seront récoltées sur la parcelle des demandeurs (suppression des gouttières pendantes) ;
- Le permis sera délivré sous réserve du droit civil des tiers ».

Il ressort de cette motivation qu'au regard de l'objet de la demande, à savoir la construction d'une habitation dans une zone urbanisable, l'autorité a effectivement examiné les incidences concrètes du projet qui lui est soumis sur l'environnement. L'analyse de l'autorité ne permet en aucune manière de conclure que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, le requérant n'exposant d'ailleurs aucune raison pour laquelle la construction d'une

maison d'habitation en zone d'habitat à caractère rural aurait requis la réalisation d'une EIE.

Il s'ensuit que le second grief n'est pas fondé.

7. En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucun de ses deux griefs.

V. Indemnité de procédure

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 en annulation est rejetée.

Article 2.

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 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 avril 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay