

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

n° 264.418 du 2 octobre 2025

A. 241.476/XIII-10.300

En cause : **Y.C.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Nicolas DUCHATELET, avocat,
 boulevard d'Avroy 280
 4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

A.J.,
ayant élu domicile chez
M^e Alexandra LHEUREUX, avocat,
avenue Joseph Lebeau 1
4500 Huy.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 mars 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 17 janvier 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à A.J. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la pose de palissades sur un bien situé rue du Long Thier, 92 à Huy.

II. Procédure

L'ordonnance n° 1413 du 9 avril 2024 a accordé le bénéfice de l'assistance judiciaire à la partie requérante (ECLI:BE:RVSCE:2024:ORD.1413).

Par une requête introduite le 7 juin 2024 par la voie électronique, A.J. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Andy Jousten, 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 intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 septembre 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 Nicolas Duchatelet, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, *loco* M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Alexandra Lheureux, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Andy Jousten, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 12 juin 2023, le bourgmestre f.f. de la ville de Huy informe A.J. de ce que la clôture en béton posée sans autorisation préalable sur sa propriété sise rue du Long Thier, 92, à Huy et cadastrée 4^{ème} division, section D, n° 88W, n'est pas conforme au Code du développement territorial (CoDT) et l'invite à introduire une demande de permis de régularisation dans un délai de trois mois.

2. Le 14 août 2023, A.J. introduit, auprès de l'administration communale de Huy, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la pose de palissades.

Dans le formulaire de demande de permis d'urbanisme, les actes et travaux sont notamment décrits comme suit :

« Installation d'une palissade en béton couleur RAL7039 (montants en béton reliés entre eux par des plaques de béton) sur l'arrière de mon terrain ainsi que sur la partie latérale droite.
La longueur des palissades sur la partie latérale est de 15 m et est placée à 30 cm de la limite de mitoyenneté. La longueur de la partie arrière est de 19 m et celles-ci sont placées à 35 cm de la limite de mitoyenneté.
La hauteur des palissades dépasse légèrement 2 m de hauteur (5 à 6 cm à certains endroits).
Les palissades latérales dépassent de 6 mètres l'arrière de ma maison sur la longueur.
Les palissades sont légèrement visibles depuis la voirie rue du Long Thier ainsi que depuis la rue arrière chemin de la Haute Sarthe (voir reportage photographique).
Le but des palissades est d'obtenir plus d'intimité au sein de notre jardin et ainsi de réduire le vis-à-vis qui est très important.
Nous avons souhaité installer des palissades en béton pour leur grande durée de vie ainsi que leur niveau d'entretien qui est très faible.

[...]

Mon terrain n'étant pas parfaitement droit, certains montants ont dû être placés légèrement plus haut que d'autres pour que la palissade soit parfaitement droite. Cela ne se voit pas du tout à l'œil et il faut le mesurer pour le voir.

[...]

Sur le côté droit de mon bâtiment, j'ai installé une clôture avec un treillis en lierre. Cela réduit fortement la visibilité des palissades vis-à-vis de la voirie.

[...]

Sur le côté gauche de mon bâtiment, on peut apercevoir les palissades dans le fond de mon jardin. J'ai déjà installé des sapins sur l'avant de mon terrain. Quand ceux-ci seront plus grands, cela réduira la visibilité sur l'arrière du terrain.
Concernant la visibilité depuis le chemin de la Haute Sarthe, ma voisine derrière chez moi (n° 53) possède de nombreux arbustes et haies qui masquent la vue sur mes palissades. Elle vient de commencer à faire des extensions en dur sur chaque côté de sa maison. Ce qui réduit encore plus la visibilité sur mes palissades. Il faut vraiment chercher pour apercevoir les palissades depuis la voirie ».

3. Le 31 août 2023, la demande de permis est déclarée recevable et complète.

4. Le 18 septembre 2023, le collège communal de Huy décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 14 octobre 2023, A.J. introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre cette décision.

6. Le 20 novembre 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) notifie sa première analyse du dossier.

7. Le 4 décembre 2023, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable conditionnel sur la demande.

8. Le 10 janvier 2024, la DJRC propose au ministre de l'Aménagement du territoire de délivrer, sous condition, le permis d'urbanisme.

9. Le 17 janvier 2024, le ministre décide de délivrer, sous condition, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par A.J., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il est divisé en trois branches.

Dans la première branche, la partie requérante expose que, selon la jurisprudence qu'elle cite, l'autorité saisie d'une demande de permis de régularisation doit veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli, la motivation formelle du permis devant permettre de vérifier que cette condition est remplie. Elle rappelle que l'acte attaqué est un permis d'urbanisme de régularisation et indique qu'il est « en l'espèce particulièrement surprenant que l'autorité administrative ne motive pas spécifiquement l'admissibilité des travaux à régulariser ».

Dans la deuxième branche, elle reproduit un extrait de la motivation de l'acte attaqué et en déduit que son auteur a justifié l'octroi du permis par le fait que les palissades litigieuses sont d'une hauteur inférieure à deux mètres. Elle soutient que cette motivation repose sur des motifs erronés en fait, dès lors que les palissades sont d'une hauteur supérieure à deux mètres. Faisant référence au tableau repris à l'article R.IV.1-1 (rubrique M) du CoDT, elle affirme que c'est précisément parce que les palissades sont d'une hauteur supérieure à deux mètres qu'un permis est nécessaire en l'espèce.

Dans la troisième branche, elle soutient que les travaux litigieux sont problématiques dès lors que les palissades sont placées de manière à empêcher l'entretien de son abri de jardin. Elle ajoute que les palissades créent aussi une ombre importante sur son jardin, qui perd en luminosité. Elle affirme qu'au regard de la configuration des lieux, les plantations à réaliser ne pourront être entretenues de manière correcte. Elle est d'avis que la réalisation de plantations qui avait été suggérée « à l'époque » par la ville de Huy en lieu et place des palissades, aurait permis un meilleur aménagement des lieux. Elle soutient enfin que l'autorité ne motive pas en quoi l'aménagement litigieux est conforme au bon aménagement des lieux et conclut à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

V.2. Examen

V.2.1. Sur les première et troisième branches réunies

1. 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 qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité doit veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie. Toutefois, la condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'a pas été le cas. De

même, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

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

Enfin, il est constant qu'un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant l'octroi ou le refus de permis.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

- « [...] Considérant que Monsieur A.J. a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue du Long Thier 92 à 4500 HUY, cadastré HUY 4 DIV Section D N° 88 W, et ayant pour objet la régularisation de la pose de palissades ;
[...]
Considérant que selon les informations en notre possession, aucune procédure infractionnelle clôturée et/ou en cours n'existe concernant le bien objet de la

demande ; que toutefois par courrier du 12/06/2023, le demandeur a été invité à introduire une demande de permis en régularisation;

Considérant qu'à la suite de l'analyse du dossier, il apparaît que la demande porte plus exactement sur la pose dans le jardin à l'arrière d'une habitation de palissades constituées de montants et de plaques en béton de couleur grise (RAL 7039) ;

Considérant que ces actes et travaux sont soumis à permis en vertu de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 1° du Code : "Construire ou placer une installation fixe" ;

Considérant que la demande a pour but la régularisation de la situation du bien précité;

Considérant que la politique du fait accompli ne peut infléchir la décision de l'autorité ;

[...]

Considérant que les palissades à régulariser ne sont pas situées sur les limites parcellaires; que dès lors, elles ne "délimitent pas la propriété" au sens de l'article R.IV.1-1, M du Code; que par conséquent elles ne peuvent bénéficier de l'exonération de permis d'urbanisme instaurée par ledit article;

Considérant que la volonté du demandeur de privatiser la zone de jardin à l'arrière de son habitation est légitime; que la hauteur des palissades ne dépasse pas les 2 m nécessaires à assurer cette intimité;

Considérant que les installations visées par la demande sont peu perceptibles depuis le domaine public; que comme le relève à juste titre le collège communal, les vis-à-vis sont relativement limités par la présence d'un volume annexe situé sur le côté de la terrasse de la propriété voisine latérale et d'un autre volume annexe et des plantations à proximité de [la] limite arrière de la propriété;

Considérant que le recul par rapport aux limites de propriété permet qu'une personne puisse accéder à l'arrière des palissades pour pouvoir entretenir cette partie du terrain;

Considérant que l'installation de plantes grimpantes sur la face extérieure des palissades, tel qu'évoqué par le requérant, permettrait d'améliorer l'esthétique de l'ensemble et son intégration au cadre bâti et non bâti;

Considérant que moyennant la condition précitée, la demande n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques locales;

Considérant au surplus que le dispositif est ancré de manière très limitée dans le sol et partant, pourrait aisément être démonté ».

3. Il ressort des motifs de l'acte attaqué que son auteur a bien relevé que la demande de permis vise à régulariser des actes et travaux exécutés sans permis d'urbanisme préalable et ne pouvant, à son estime, pas bénéficier d'une exonération de permis prévue par le CoDT. Il a ensuite justifié l'admissibilité du projet litigieux au regard de la hauteur des palissades, de la visibilité limitée des palissades depuis le domaine public et les propriétés voisines et, du recul par rapport aux limites de propriété, tout en estimant devoir imposer, à titre de condition, la plantation de plantes grimpantes sur la face extérieure des palissades, afin « d'améliorer l'esthétique de l'ensemble et son intégration au cadre bâti et non bâti ».

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

Par ailleurs, la partie requérante reste en défaut d'établir concrètement qu'en égard aux caractéristiques des palissades – dont spécialement leur hauteur et leur implantation en recul par rapport à la limite de propriété –, celles-ci empêcheront l'entretien de son abri de jardin et des plantes grimpantes ou qu'elles engendreront une ombre importante dans son jardin. Si le reportage photographique qu'elle produit laisse apparaître que les palissades sont susceptibles d'engendrer une certaine perte de luminosité dans son jardin, il ne permet pas d'établir avec vraisemblance qu'elle sera significative, à défaut de toute explication concrète l'accompagnant dès le stade de la requête, notamment en ce qui concerne la date et l'heure à laquelle les photographies ont été prises. Il n'était dès lors pas requis de l'autorité qu'elle motive spécifiquement le permis d'urbanisme litigieux au regard de ces trois problématiques et il n'est pas davantage démontré qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation dans son examen de la conformité du projet au bon aménagement des lieux.

Enfin, en autorisant le projet pour les motifs précités, l'auteur de l'acte attaqué a motivé suffisamment les raisons pour lesquelles il ne partage pas la position de l'autorité de première instance selon laquelle la réalisation de plantations, telles qu'une haie, serait préférable à l'installation des palissades litigieuses. En soutenant que « de telles plantations auraient constitué un meilleur aménagement des lieux », la partie requérante tente, en réalité, de faire substituer son appréciation à celle de la partie adverse sans démontrer que celle-ci est affectée d'une erreur manifeste.

4. Il s'ensuit que les première et troisième branches du moyen unique ne sont pas fondées.

V.2.2. Sur la deuxième branche

5. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « [s]elon [laquelle] le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

6. En l'espèce, comme exposé à l'occasion de l'examen des première et troisième branches, l'auteur de l'acte attaqué a, dans son appréciation de la conformité du projet au bon aménagement des lieux, considéré que la hauteur des palissades ne dépasse pas deux mètres.

Ce faisant, l'autorité délivrante commet une erreur de fait. En effet, si la partie intervenante soutient en termes de requête que la hauteur des palissades est limitée à 197,5 centimètres, cette affirmation ne repose sur aucune pièce et est d'ailleurs contredite par le dossier de demande de permis, dont le formulaire indique expressément que la hauteur des palissades dépasse légèrement deux mètres de hauteur en certains endroits.

Suivant les informations figurant dans cette demande de permis, non contestées par la partie requérante, ce dépassement se limite toutefois à 5 ou 6 centimètres (sur deux mètres) et ne se rencontre qu'à « certains endroits » des palissades, lesquelles présentent une longueur totale de 34 mètres (15 mètres sur la limite latérale droite et 19 mètres sur la limite arrière).

Ce dépassement est à ce point minime que l'erreur précitée n'est pas de nature à avoir exercé une incidence sur le sens de la décision prise ni n'a privé d'une garantie la partie requérante, celle-ci ne prétendant d'ailleurs pas que cette erreur aurait pu influencer l'appréciation de l'auteur de l'acte attaqué, notamment en ce qui concerne l'intégration des palissades litigieuses par rapport à sa propriété, ni qu'elle aurait une quelconque répercussion sur sa situation personnelle en tant que voisine. L'erreur est, en outre, étrangère à la compétence de l'auteur de l'acte.

La partie requérante n'a dès lors pas d'intérêt à soulever ce grief.

7. Il s'ensuit que la deuxième branche du moyen unique est irrecevable à défaut d'intérêt.

8. En conclusion, le moyen unique est partiellement irrecevable et n'est pas fondé pour le surplus.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. La partie requérante sollicite, quant à elle, que l'indemnité de procédure soit réduite au montant minimum.

Dans la mesure où la partie requérante bénéficie de l'assistance judiciaire, il convient de réduire le montant de l'indemnité de procédure au montant minimum de 154 euros en application de l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées précitées.

Par ailleurs, s'agissant des dépens, dès lors que la requérante s'est vue accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire, il ressort de l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne qu'elle n'est pas tenue de payer la contribution de 24 euros. Il s'ensuit qu'elle doit uniquement supporter le droit de rôle relatif à l'introduction de sa requête, soit 200 euros.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par A.J. est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 154 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 octobre 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay