

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.494 du 13 octobre 2025

A. 236.078/XIII-9609

En cause : **K.N.**,
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat,
rue Auguste Palm 30
6030 Goutroux,

contre :

la ville de Beaumont,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

Partie intervenante :

P.G.,
ayant élu domicile chez
M^e Hervé POLLET, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 17 novembre 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Beaumont octroie à P.G. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un mur de soutènement et de la pose d'un drain en pied de mur sur un bien sis clos des Marronniers, 10 à Beaumont.

II. Procédure

Par une requête introduite le 12 juillet 2022, P.G. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 août 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Quentin Picquereau, 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.

Celles-ci ont, chacune, déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 juillet 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 octobre 2025.

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

M^e Martin Maron, *loco* M^e Alessandro Marinelli, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Yves-Alexandre Hubert, *loco* M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Justine Philippart, *loco* M^e Hervé Pollet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, 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. Au cours de l'année 2020, la partie intervenante érige, en fond de parcelle, un mur de soutènement sur un bien situé clos du Marronnier 10 à Beaumont et cadastré 1^{ère} division, section A, n° 676m.

Un conflit survient avec le requérant – propriétaire de la parcelle voisine cadastrée n° 676y – à propos d'un éventuel empiètement du mur sur sa propriété.

À la suite d'une procédure de conciliation, un géomètre-expert est désigné afin de procéder à l'établissement d'un plan de bornage. Selon les mesurage et repérage réalisés par le géomètre-expert, le « mur établi [...] empiète de dix centimètres + sept centimètres avec les fondations ». Ce plan réalisé n'a pas été signé par les parties concernées.

2. Le 12 juillet 2021, le collège communal de la ville de Beaumont sollicite de la partie intervenante la transmission d'un plan de géomètre indiquant l'implantation du mur de soutènement, la modification du relief du sol et son cubage.

3. Le 15 septembre 2021, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation, sur le bien précité, d'un mur de soutènement et de la pose d'un drain à son pied.

Le mur de soutènement construit présente une longueur de 16,20 mètres, une hauteur d'environ un mètre et une épaisseur de 19 cm ; il est constitué de blocs de béton.

Le bien concerné par la demande est situé en zone d'habitat au plan de secteur. Il figure également dans le périmètre du permis de lotir n° 10.56005/1L36 octroyé le 21 janvier 1997, devenu permis d'urbanisation.

Dans le formulaire de demande de permis d'urbanisme, le demandeur sollicite l'octroi d'un écart par rapport aux prescriptions de la section X « Clôture » du permis d'urbanisation.

Le même jour, il transmet un rapport établi, le 9 août 2021, par un géomètre-expert et portant sur les délimitations cadastrales de la parcelle, ainsi que sur la nature du mur de soutènement. Selon les conclusions de ce rapport, le mur est situé entièrement sur la propriété du demandeur de permis, à l'exception d'une partie des fondations, laquelle empiète sur la parcelle n° 676y.

4. Le 22 septembre 2021, le collège communal accuse réception de cette demande et la déclare complète.

5. Le même jour, un agent du service technique de l'administration communale se rend sur place afin de vérifier si le mur de soutènement est situé sur la propriété du demandeur.

À la suite de cette visite des lieux, l'agent communal approuve les conclusions du rapport du géomètre-expert établi le 9 août 2021.

6. Le 14 octobre 2021, le requérant porte à l'attention de l'autorité communale l'existence d'un litige relatif à l'empiètement causé par le mur de soutènement.

7. Du 26 octobre au 9 novembre 2021 est organisée une annonce de projet qui ne donne lieu à aucune réclamation.

8. Le 17 novembre 2021, le collège communal octroie, sous condition, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.15 et D.IV.16, alinéa 2, 2°, du Code du développement territorial (CoDT), ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Prenant appui sur l'article D.IV.16, alinéa 1^{er}, 2°, du CoDT, le requérant dénonce l'absence de demande d'avis du fonctionnaire délégué alors que l'acte attaqué accorde un écart aux prescriptions d'un permis d'urbanisation.

Il estime que « l'article D.IV.16 présente les exceptions au principe énoncé par l'article D.IV.15 et doit donc être, à l'instar de toutes les exceptions, interprété restrictivement ».

IV.2. Examen

1. Les articles D.IV.15 et D.IV.16 du CoDT, alors applicables, sont libellés de la manière suivante :

« Article D.IV.15. Le collège communal statue sans avis préalable du fonctionnaire délégué, s'il existe pour le territoire où sont entièrement projetés les actes et travaux soit :

1° une commission communale et soit un schéma de développement pluricommunal, soit un schéma de développement communal, soit un schéma de développement pluricommunal et un schéma de développement communal qui a partiellement cessé de produire ses effets conformément à l'article D.II.17, § 2, alinéa 2, et que ce ou ces schémas couvrent tout le territoire communal; à l'issue d'un délai de quatre ans à dater de l'entrée en vigueur du Code, le collège statue conformément à l'article D.IV.16 si un guide communal d'urbanisme comportant

au minimum les éléments visés à l'article D.III.2, § 1^{er}, 1^o et 2^o, n'a pas été approuvé ou réputé approuvé ;
2^o un schéma d'orientation local ;
3^o un permis d'urbanisation non périmé.

Le collège communal statue également sans avis préalable du fonctionnaire délégué lorsque la demande de permis porte sur les actes et travaux soit :
1^o situés entièrement dans une zone d'enjeu communal ;
2^o visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 2^o, 6^o, 11^o à 15^o, ou d'impact limité arrêtés par le Gouvernement.

Toutefois, le collège communal peut, dans les hypothèses visées aux alinéas 1^{er} et 2, solliciter l'avis facultatif du fonctionnaire délégué.

Article D.IV.16. Le collège communal statue sur avis préalable du fonctionnaire délégué :
1^o dans les cas non visés à l'article D.IV.15 ;
2^o dans les cas visés à l'article D.IV.15, alinéas 1^{er} et 2, 1^o, lorsque la demande implique un ou plusieurs écarts par rapport aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou au permis d'urbanisation ;
3^o dans les cas visés à l'article D.IV.15, alinéa 2, 2^o, lorsque la demande implique un ou plusieurs écarts par rapport à la carte d'affectation des sols ou au guide régional d'urbanisme.

Toutefois, le collège communal peut refuser le permis sans solliciter l'avis du fonctionnaire délégué ».

2. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué justifie comme suit l'absence de demande d'avis au fonctionnaire délégué :

« Considérant qu'en vertu de l'article D.IV.15 du Code, la demande ne requiert pas l'avis du fonctionnaire délégué en vertu de l'article R.IV.1-1.M.4 ».

Il peut être déduit de la référence au point M.4 du tableau de nomenclature de l'article R.IV.1-1 du CoDT qu'indépendamment de l'existence du permis d'urbanisation, l'autorité communale s'est fondée sur l'article D.IV.15, alinéa 2, 2^o, du CoDT, soit la qualification d'impact limité des actes et travaux en question, pour ne pas solliciter l'avis du fonctionnaire délégué.

3. Le point M.4 de ce tableau dispose que « la construction ou la transformation de murs de soutènement de plus de 0,70 m de haut ou de murs de clôture aux abords d'une construction ou d'une installation dûment autorisée » sont des actes et travaux d'impact limité.

Il y a lieu de relever à cet égard que la qualification d'impact limité des actes et travaux en cause n'est pas contestée par le requérant, tandis qu'aucun élément du dossier administratif n'est de nature à remettre en cause celle-ci.

4. Il ressort de la lecture combinée des articles D.IV.15, alinéa 2, 2^o, et D.IV.16, alinéa 1^{er}, 3^o, du CoDT qu'en cas de demande de permis d'urbanisme ayant

pour objet des actes et travaux d'impact limité, l'avis du fonctionnaire délégué ne doit être sollicité que lorsque la demande implique un écart par rapport à la carte d'affectation des sols ou au guide régional d'urbanisme.

Partant, l'article D.IV.16, alinéa 1^{er}, 3°, du CoDT ne prévoit pas d'exception à la dispense d'avis fondée sur l'existence d'un écart par rapport à un permis d'urbanisation.

Il résulte de ce qui précède que l'avis du fonctionnaire délégué ne devait pas être sollicité en l'espèce.

5. En conclusion, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles D.IV.5 et D.IV.53, alinéa 1^{er}, du CoDT, ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le requérant relève que l'acte attaqué s'écarte des prescriptions du permis d'urbanisation en ce qui concerne la hauteur et la teinte des matériaux utilisés pour le mur de soutènement. Il estime que l'autorité délivrante s'est limitée à identifier l'écart.

Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir motivé adéquatement l'octroi de cet écart au permis d'urbanisation compte tenu des exigences édictées par l'article D.IV.5 du CoDT.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse insiste sur le fait que l'acte attaqué porte sur la régularisation d'un mur qui n'est pas un simple mur de clôture mais constitue en réalité un mur de soutènement.

Elle affirme que l'autorité délivrante a justifié adéquatement la nécessité d'ériger un mur de soutènement, lequel ne peut pas remplir sa fonction si cette construction respectait les prescriptions du permis d'urbanisation.

Elle fait valoir que le mur en question est implanté en grande partie dans la pente du terrain de sorte que sa hauteur relative est inférieure à un mètre.

À son estime, la motivation de l'acte attaqué permet de comprendre, d'une part, les nécessités qui ont mené à la construction du mur de soutènement et à la réalisation d'un projet en écart au permis d'urbanisation et, d'autre part, le caractère acceptable de cet écart.

C. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse reconnaît que la demande de permis s'écarte du permis d'urbanisation, s'agissant de la hauteur du mur et de son matériau de parement. Elle expose que si ce permis d'urbanisation ne précise pas expressément ses objectifs, il peut être déduit de ses prescriptions qu'il vise l'harmonie des constructions en ordre ouvert avec des reculs latéraux suffisants et un aspect paysager ouvert et que, concernant les clôtures, l'objectif est de ne pas créer un effet d'enfermement ou de briser l'aspect paysager de l'ensemble.

Renvoyant à la motivation de l'acte attaqué, elle soutient que le caractère exceptionnel de la construction et la nécessité de son aménagement au sein du lotissement y sont exposés. Par ailleurs, à son estime, le motif de l'acte attaqué suivant lequel « le mur de soutènement a été construit pour répondre à la retenue et canalisation des eaux de ruissellement, soutien des terres du relief existant et mise à plat d'une zone jardin présentant une pente importante » expose que la construction contribue à l'aménagement du paysage bâti.

V.2. Examen

1. L'article D.IV.5 du CoDT, alors applicable, est libellé 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 ».

2. Concernant la première condition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis implique qu'au préalable,

l'autorité détermine ces objectifs. Si ceux-ci ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions.

Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité.

L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés dans les schémas, les cartes d'affectation, les guides ou les permis d'urbanisation.

En tout état de cause, le respect des exigences de cette première condition implique que l'autorité administrative détermine au préalable les objectifs du document à valeur indicative.

3. Concernant la deuxième condition, 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 à tout le moins s'il existe une difficulté concrète à ce sujet.

4. 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.

La notion de « motivation adéquate » au sens de l'article D.IV.53 du CoDT rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

5. Les prescriptions reprises sous le chapitre X du permis d'urbanisation pour lesquelles un écart est sollicité sont libellées comme suit :

« C. Au-delà de [la façade postérieure,] y compris la limite arrière de parcelle

[Les clôtures seront constituées par]

1. Soit un mur de briques de four de teinte rouge-brun d'une hauteur maximum de 0,50 m pouvant comporter à la partie supérieure un treillis métallique plastifié (hauteur totale de 2 m) ;
2. Soit une haie d'une hauteur maximum de 2 m ;
3. Soit des plaques de béton d'une hauteur maximum de 0,50 m avec piquets reliés par un treillis métallique plastifié (hauteur totale de 2 m) ».

6. Même si la construction litigieuse fait office de mur de soutènement, elle constitue également un mur de clôture qui marque la séparation entre les propriétés des parties requérante et intervenante en empêchant tout passage.

Le projet relève, à ce titre, de la prescription C, précitée, du permis d'urbanisation relative aux clôtures.

7. Le mur de soutènement autorisé par le permis critiqué s'écarte de cette prescription quant à la hauteur et la teinte des matériaux dès lors qu'il présente une hauteur d'un mètre et est constitué de blocs de béton de teinte blanche.

8. L'auteur de l'acte attaqué identifie et justifie en ces termes les écarts aux prescriptions du permis d'urbanisation :

« Considérant que le projet se situe dans un lotissement portant le numéro 56005-L7S-0029-00, que celui-ci s'écarte dudit lotissement concernant :

Hauteur et teinte du matériau

[...]

Considérant que dans le cadre de la procédure, l'avis de l'indicateur expert désigné par le collège communal a été sollicité ; que celui-ci a remis un courrier en date du 22/09/2021 confirmant le rapport du géomètre [...], à savoir qu'une partie de la fondation du mur objet de la demande de la régularisation se trouve sur la parcelle voisine dont le demandeur n'est pas propriétaire ; qu'à ce titre, une condition s'impose ;

Considérant que le projet vise plus particulièrement la régularisation d'un mur d'1 m de haut sur 16,20 m de long en blocs de béton en vue de soutenir les terres ; qu'il concerne également la pose d'un drain en pied de mur pour collecte et récupération des eaux de ruissellement ;

Considérant que le mur de soutènement a été érigé dans le but d'éviter l'érosion, le ravinement et le transfert vers les parcelles voisines ; qu'en effet avec le temps l'urbanisation et aménagement du lotissement, les pluies soutenues et fréquentes et la configuration naturelle du terrain ont redessiné les lignes de ruissellement des eaux ;

Considérant que dès lors, le mur de soutènement a été construit pour répondre à la retenue et canalisation des eaux de ruissellement, soutien des terres du relief existant et mise à plat d'une zone jardin présentant une pente importante ;

Considérant qu'il y a lieu de régulariser une situation infractionnelle ;

Considérant que le projet s'intègre dans la trame bâtie existante ;

Considérant que ce projet n'a pas d'impact paysager et environnemental négatif ».

9. En ce qui concerne la condition énoncée à l'article D.IV.5, 1°, du CoDT, l'autorité délivrante reste en défaut d'identifier, même succinctement, le ou les objectif(s) de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme poursuivis par le permis d'urbanisation octroyé le 21 janvier 1997. Les développements que le dernier mémoire de la partie adverse comporte sur ces objectifs ne figurent pas dans le permis litigieux de sorte qu'ils s'apparentent à une motivation *a posteriori* de celui-ci.

Partant, la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi son auteur considère que les écarts qu'il admet ne compromettent pas les objectifs poursuivis par le permis d'urbanisation précité, et ce quand bien même un des deux écarts est nécessaire pour que le mur de soutènement puisse remplir sa fonction de retenir les terres.

10. En conclusion, le deuxième moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. 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 17 novembre 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Beaumont octroie à P.G. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un mur de soutènement et de la pose d'un drain en pied de mur sur un bien sis clos des Marronniers, 10 à Beaumont.

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 13 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay