

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

n° 264.775 du 6 novembre 2025

A. 236.236/XIII-10.726

En cause : 1. **A.N.**,
 2. **C.L.**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Stéphane NOPÈRE, avocat,
 boulevard de la Woluwe 62
 1200 Bruxelles,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
 boulevard du Midi 29
 6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 21 avril 2022, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 16 février 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire leur refuse un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de travaux de modification sensible du relief du sol et la construction de murs de soutènement, sur un bien sis allée des Trois Tilleuls, 6 à Viroinval.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 septembre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Armel Bafen, *loco* M^e Stéphane Nopere, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 30 mars 2018, le collège communal de Viroinval octroie aux requérants, sous conditions, un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation, d'une piscine et d'un abri de jardin sur un bien sis allée des Trois Tilleuls à Viroinval, cadastré 7^e division, section A, n° 306 S.

L'une des conditions auxquelles l'octroi du permis est subordonné prévoit ce qui suit :

« Aucune modification du relief du sol, autre que pour la réalisation du présent projet, n'est autorisée. Le demandeur avertit le collège communal du mode d'évacuation des terres et déchets inhérents à la construction ».

4. Le 6 mai 2021, les requérants introduisent une demande de permis d'urbanisme pour la régularisation d'une modification sensible du relief du sol et de la construction d'un mur de soutènement.

Le 25 mai 2021, le collège communal délivre un accusé de réception du dossier de demande complet et recevable.

5. Une annonce de projet est organisée du 7 au 21 juin 2021. Elle ne donne lieu à aucune réclamation ou observation.

La commission communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) et le département de la nature et des forêts (DNF) remettent un avis sur la demande.

6. En sa séance du 26 juillet 2021, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur la demande. Le 4 août 2021, il sollicite l'avis facultatif du fonctionnaire délégué.

Le 11 août 2021, le fonctionnaire délégué transmet un avis défavorable.

7. Le 16 septembre 2021, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai pour statuer sur la demande de permis.

Le 29 septembre 2021, les requérants déposent des plans modificatifs et communiquent leurs remarques en réponse à l'avis du fonctionnaire délégué.

8. Le 4 octobre 2021, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

9. Le 17 novembre 2021, les requérants introduisent un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de ce refus.

10. Le 31 décembre 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 14 janvier 2022. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 8 février 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de refuser de délivrer le permis d'urbanisme demandé.

11. Le 16 février 2022, le ministre refuse l'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse des parties requérantes

12. Les requérants prennent un moyen unique de la violation de l'article D.IV.26 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 1^{er} et 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la séparation des pouvoirs, des principes généraux de bonne administration, dont le devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de droit et de « l'appréciation illégale des faits ».

13. Ils font grief à la partie adverse de refuser d'autoriser les murs de soutènement au motif que le plus élevé d'entre eux se situe sur la limite parcellaire et ne peut être camouflé par une haie qui devrait être plantée sur le domaine public. Ils indiquent que cela est manifestement inexact puisque la haie projetée prend incontestablement place sur leur propriété, se situant par devant les murs de soutènement. Ils appuient leur argumentation sur des photographies des lieux, la superposition du plan d'implantation et du plan de mesurage dressé par un géomètre-expert, la décision de refus du 4 octobre 2021 prise en premier instance administrative qui mentionne qu'il « ressort de manière certaine du reportage photographique que la haie de hêtre prend place sur la propriété du demandeur », et une attestation de propriétaires voisins allant dans le même sens. Ils pointent qu'en méconnaissance du principe de minutie, la partie adverse n'invoque aucun élément technique lui permettant de soutenir le contraire.

14. Ils font valoir qu'en refusant de délivrer le permis sollicité au motif qu'une partie de la haie s'implante en dehors de leur propriété, la partie adverse exige qu'ils démontrent leur maîtrise foncière pour la mise en œuvre des actes et travaux en projet, en violation de l'article D.IV.26, § 2, du CoDT. Ils observent qu'en outre, l'autorité ne fait jamais mention de l'existence d'un quelconque litige civil de nature à empêcher la mise en œuvre du projet ou de mener à une mauvaise urbanisation, et pour cause, dès lors que le collège communal confirme lui-même que la haie se situe sur leur propriété.

IV.2. Thèse de la partie adverse

15. La partie adverse répond que le refus du permis demandé n'est pas uniquement fondé sur le motif critiqué par les requérants. Elle souligne que l'acte attaqué contient également d'autres motifs, tel le fait que « l'effet de hauteur et de masse des murs de soutènement est d'autant plus souligné par ce dénivelé », que « le

projet doit s'adapter au relief du sol et non l'inverse » et que « les coupes sont incomplètes dès lors qu'elles ne figurent aucune entre-distance horizontale ».

Elle expose que c'est l'ensemble de ces motifs qui justifie la décision de refus et souligne que l'acte attaqué ne s'écarte ni des avis du fonctionnaire délégué et de la CAR ni de la décision prise en premier degré par le collège communal.

Elle expose qu'en l'espèce, la question n'est pas de justifier ou non la possibilité de mettre en œuvre le permis mais de savoir si la réalisation d'une condition du permis, soit d'une mesure compensatoire de l'impact visuel du mur de soutènement, est possible sans l'intervention d'un tiers, et rend le projet admissible.

Elle relève que les pièces sur lesquelles les requérants fondent leur argumentation ne font pas partie du dossier administratif, pas plus que les plans modificatifs supposés avoir été transmis au collège communal.

IV.3. Mémoire en réplique

16. Les requérants répliquent que les motifs visés par la partie adverse n'en sont pas mais consistent en de simples constats qui, au demeurant, notamment à propos de l'« effet de hauteur », découlent du fait que la haie a été considérée à tort comme implantée sur le domaine public. Ils ajoutent que le fait que l'acte attaqué ne s'écarte pas de l'avis du fonctionnaire délégué est sans pertinence et qu'il est inexact de soutenir que les coupes sont incomplètes. Ils estiment qu'à supposer, *quod non*, que les extraits susvisés justifient l'acte attaqué, rien ne permet de conclure qu'en l'absence du motif critiqué, le sens de la décision aurait été le même. Ils contestent que ce motif concerne un problème de mise en œuvre d'une condition d'urbanisme nécessitant l'accord d'un tiers.

Par ailleurs, en tant que la partie adverse soutient que certaines pièces ne figurent pas au dossier administratif, ils répondent que l'autorité compétente sur recours a disposé de l'ensemble des éléments la contraignant d'être attentive au fait de connaître l'exacte implantation de la haie litigieuse et que, si elle n'a pas examinée l'ensemble du dossier transmis dans le cadre du recours administratif, cela démontre qu'elle a méconnu son devoir de minutie.

IV.4. Examen

17. La seconde phrase de l'article D.IV.26, § 2, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose ce qui suit :

« La demande de permis d'urbanisme ne doit pas justifier la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis ».

18. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de 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. 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'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires à la justifier et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

Par ailleurs, le contrôle exercé par le Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Il lui revient, dès lors, de vérifier l'exactitude et la pertinence des situations de fait en fonction desquelles les décisions attaquées ont été adoptées. Le contrôle de l'appréciation est, par contre, marginal et limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, hors l'erreur manifeste d'appréciation, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et d'un requérant 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.

19. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

- « Considérant que le projet consiste en la régularisation de travaux de modifications du relief du sol et à la construction de murs de soutènement; que ces murs de soutènement sont érigés le long des limites parcellaires de l'habitation; que ces murs présentent une hauteur maximale de 2,80 m; que la parcelle de l'habitation est située en contre-haut de la voirie; que l'effet de hauteur et de masse des murs de soutènement est d'autant plus souligné par ce dénivelé tel qu'en témoigne l'image ci-dessous;



Google StreetView – Rue Ainsevain – Vue sur la parcelle de la demanderesse

Considérant que l'autorité compétente rejoint l'avis du fonctionnaire délégué sur le fait que le projet doit s'adapter au relief du sol et non l'inverse; qu'effectivement, après analyse des plans, on peut remarquer que le mur de soutènement implanté à proximité du poteau électrique se situe sur la limite parcellaire; que si les plans respectent le relevé du géomètre, la haie est implantée en dehors des limites de propriété; qu'il y a donc lieu de rejoindre le fonctionnaire délégué quant à sa remarque concernant les coupes : "(...) Considérant par ailleurs que les coupes sont incomplètes dès lors qu'elles ne figurent aucune entre-distance horizontale (...)"; que le mur de soutènement présentant la plus grande hauteur n'a donc pas la possibilité d'être camouflé par une haie puisque l'espace entre la limite parcellaire et le mur est insuffisante pour planter une haie ».

20. Aux termes du motif critiqué, la partie adverse fait le constat qu'une partie de la haie projetée sera nécessairement implantée en dehors des limites de la propriété des requérants, au vu du manque d'espace entre la limite parcellaire et le mur de soutènement. Cependant, les plans annexés à l'acte attaqué ne permettent pas de déterminer avec certitude l'implantation du mur de soutènement par rapport à la limite parcellaire. Aucun autre plan figurant au dossier administratif, tel le plan d'implantation, ne permet de l'établir avec précision. Par ailleurs, le Conseil d'État ne peut avoir égard à la superposition des plans d'implantation et de bornage, dont les requérants se prévalent, dès lors que ce document a été transmis à la partie adverse postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, le 17 février 2022. Il en va de même pour l'attestation des propriétaires voisins du 14 avril 2022.

Il ressort de ce qui précède que l'acte attaqué repose sur un motif dont la conformité à la réalité ne peut être établie avec certitude à la lecture du dossier administratif.

21. Par ailleurs, en son avis du 8 juin 2021, la CCATM s'est interrogée « sur les limites de la propriété (les haies sont-elles bien plantées sur le domaine privé et non public ?) » et a souhaité qu'une vérification soit faite en ce sens. À cet égard, la décision adoptée au premier échelon administratif précise ce qui suit :

« Considérant qu'il ressort de manière certaine du reportage photographique que la haie de hêtre prend place sur la propriété du demandeur;

[...] le collège communal confirme que la haie est bien implantée sur le domaine privé et non sur le domaine public comme le suspectait un membre de la CCATM ».

L'acte attaqué ne permet pas comprendre la raison pour laquelle son auteur se rallie à l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, transmis le 18 août 2021, qui a pris en compte les doutes émis par la CCATM quant au fait que « la haie soit bien implantée sur le domaine privé », singulièrement alors que, postérieurement à cet avis, à savoir le 4 octobre 2021, le collège communal, autorité locale et gestionnaire de la voirie communale et du domaine public, a affirmé, « de manière certaine », que la haie de hêtre est sise sur la propriété des requérants.

22. Pour le surplus, si le fonctionnaire délégué a souligné, à juste titre, dans son avis que les coupes « ne figurent aucune entre-distance horizontale » sur les plans initiaux joints à la demande, des plans modificatifs ont été transmis le 29 septembre 2021 au collège communal et, comme la décision de celui-ci du 4 octobre 2021 le confirme, « ces plans figurent les entre-distances horizontales comme demandé par le fonctionnaire délégué ». Il ressort d'une mesure d'instruction menée par l'auditeur rapporteur que les plans annexés à l'acte attaqué, ne correspondent pas aux plans joints au recours administratif, déposé auprès du Gouvernement wallon, qui indiquent les inter-distances horizontales. Partant, le motif relevant le caractère lacunaire des coupes en l'absence d'entre-distance horizontale est erroné en fait.

23. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique est fondé dans la mesure indiquée. En l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun des motifs de celui-ci, l'illégalité des motifs analysés ci-avant suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

V. Indemnité de procédure

24. Les parties requérantes sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure. Il y a lieu de la leur accorder au taux de base.

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 16 février 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire leur refuse un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de travaux de modification sensible du relief du sol et la construction de murs de soutènement, sur un bien sis allée des Trois Tilleuls, 6 à Viroinval.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, 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 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 novembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux