

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

n° 267.164 du 22 juin 2026

A. 243.311/XIII-10.536

En cause : L.D.,
 ayant élu domicile chez
 M^e Antoine GRÉGOIRE, avocat,
 rue de la Champignotte 1B
 4317 Aineffe,

 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,

Partie intervenante :

 N.R.,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Dominique DRION
 et Xavier DRION, avocats,
 rue Hullos 103-105
 4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 octobre 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 23 août 2024 par lequel le ministre du Territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la modification du relief du sol en zone de cours et jardins sur un bien sis rue de la Grande Cliquotte, 29 à Grâce-Hollogne.

II. Procédure

Par une requête introduite le 5 mai 2025, N.R. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, premier 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Marie Bourgys, *loco* M^e Antoine Grégoire, avocate, comparaissant pour la partie requérante, M^e Max Cartuyvels, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Pierre Moërynck, *loco* M^{es} Dominique Drion et Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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 utiles à l'examen de la cause

1. Les antécédents utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 258.774 du 12 février 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.774). Il y a lieu de s'y référer et de les compléter par les éléments qui suivent.

2. Le 21 août 2019, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la modification du relief du sol en zone de cours et jardins sur un bien sis rue de la Grande Cliquotte, 29 à Grâce-Hollogne, cadastré 1^{ère} division, section A, n° 1547 Y3.

3. Le 10 octobre 2019, le collège communal de Grâce-Hollogne octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. Ce permis est annulé par l'arrêt n° 258.774 du 12 février 2024 précité.

4. À la suite de cette annulation, le 11 avril 2024, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 16 mai 2024, le requérant introduit à l'encontre de ce refus un recours administratif auprès du Gouvernement wallon.

6. Le 13 juin 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet aux parties une première analyse du recours.

7. Le 24 juin 2024, après avoir auditionné le seul représentant du collège communal, le demandeur de permis ne s'étant pas manifesté, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable.

8. Le 30 juillet 2024, la DJRC transmet une note au ministre du Territoire et une proposition de décision de refus du permis.

9. Le 23 août 2024, le ministre refuse de délivrer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

N.R. est propriétaire d'un immeuble voisin du bien litigieux, celui-ci étant situé à l'arrière et en contre-haut de sa propriété. Elle subit les conséquences des travaux dont la régularisation est refusée par l'acte attaqué. Elle justifie d'un intérêt à intervenir dans la présente cause en sa qualité de voisine directe du projet.

V. Premier moyen

V.1. Thèse du requérant

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'obligation de motivation formelle de tout acte administratif, « des principes généraux du droit de bonne administration, impliquant notamment l'interdiction de tromper la légitime confiance, interdisant des revirements d'attitudes et obligeant l'autorité à statuer en

connaissance de cause et sur base de tous les éléments du dossier », ainsi que de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il résume le moyen comme suit :

« En ce que l'acte attaqué considère que les travaux ayant pour objet une modification sensible du relief du sol en zone de cour et jardin ne sont pas admissibles.

Alors que l'existence de remblais en zone de cour et jardin a été autorisé dans son principe moyennant le respect de certaines conditions et qu'aucun élément objectif et concret n'explique le revirement ».

B. Le mémoire en réplique

Il réplique que la partie adverse, directement ou par l'intermédiaire de son fonctionnaire délégué, n'a pas estimé devoir dénoncer quoi que ce soit ni exercer ses pouvoirs de tutelle. Il relève qu'elle ne remet pas en cause l'existence des recommandations formulées par un agent pour le compte de la commune de Grâce-Hollogne et que le moyen est également pris de la violation du principe de légitime confiance.

C. Le dernier mémoire

Il ajoute que l'acte attaqué est motivé par référence à l'avis défavorable de la CAR, qu'il reproduit et auquel il se rallie expressément, lequel est lui-même motivé par référence aux « documents contenus dans le dossier et les éléments mis en exergue lors de l'audition » ainsi qu'à « la position pertinente du collège communal compte tenu que les aménagements à régulariser ont un impact important dans le paysage ». Il en déduit que, ce faisant, l'autorité délivrante se devait d'apprécier et motiver sa décision sur la base d'actes émanant d'une autre autorité.

V.2. Examen

1. 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 pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement. En outre, le revirement d'attitude et sa justification doivent s'apprécier au sujet d'une même autorité et non entre autorités différentes appelées à connaître d'une même demande.

En l'espèce, les éléments invoqués par le requérant à l'appui du revirement d'attitude allégué émanent de la commune, à savoir sa décision d'octroi conditionnelle du permis d'urbanisme du 10 octobre 2019.

Cette décision, en plus d'avoir été annulée par l'arrêt n° 258.774 du 12 février 2024 et suivie d'une décision de refus du collège communal du 11 avril 2024, a été adoptée par une autre autorité que l'auteur de l'acte attaqué. Partant, il ne peut y avoir de revirement d'attitude s'agissant d'appréciations faites par deux autorités différentes.

2. Il en va de même en ce que le moyen est pris de la violation du principe général de légitime confiance en vertu duquel l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui ont été faites par l'autorité dans un cas concret. Supposant une ligne de conduite constante d'une même autorité, la violation de ce principe ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

3. Partant, le premier moyen n'est fondé en aucun de ses griefs.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse du requérant

A. La requête en annulation

Le requérant prend un second moyen de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux de bonne administration, notamment de l'obligation de statuer en connaissance de cause, ainsi que de l'erreur dans les motifs ou leur absence, de l'appréciation illégale de la situation de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il résume le moyen comme suit :

« En ce que l'acte attaqué considère que : - la parcelle arrière à la demande a une vue sur les "plateaux de terres", ce qui n'est pas admissible ; - les aménagements créent des nuisances tant visuelles que techniques, au vu des dimensions importantes ; - que la végétalisation des talus ne permet pas d'identifier les espèces ;

Alors que les éléments du dossier démontrent que les motifs sont faux, erronés en droit et en fait ».

B. Le mémoire en réplique

Il réplique qu'il n'aperçoit pas les éléments objectifs qui justifient que la végétation sera totalement composée d'arbres ou d'arbustes à feuilles caduques alors qu'au contraire, selon lui, elle est dense et composée de plusieurs rangs. Il ajoute que les plans ne prévoient pas de plantations en fond de parcelle ni en limite de propriété mais uniquement sur les différentes terrasses, la situation de fait permettant, selon lui, d'annihiler ou de limiter les nuisances visuelles. Il estime que le dossier ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquels la partie adverse n'impose pas une condition imposant tel type de végétation composée de tel type d'essence en fond de parcelle.

Il ajoute avoir sollicité un rapport de géomètre, estimant qu'il s'agit de « la seule manière de corroborer ce qu'il a toujours affirmé et qui n'a par ailleurs jamais été contredit à savoir que les remblais ne présentent aucun risque d'instabilité et ce d'autant plus qu'ils sont destinés à assurer une homogénéité avec les niveaux des terrains voisins, ce que ni la partie adverse ni les autres autorités n'ont estimé devoir à un moment donné dénoncer ».

C. Le dernier mémoire

En plus de renvoyer aux développements du premier moyen, il soutient qu'il ne peut pas prouver un fait négatif telle que l'absence de vue depuis les habitations voisines.

Selon lui, le motif de refus pris du risque de ruissellement est hypothétique, aucun élément objectif du dossier le concrétisant et le talus étant végétalisé.

Il soutient qu'il ressort des motifs de l'acte attaqué que son auteur, ayant connaissance de la situation de remblais, ne remet pas en cause l'existence de jardins en terrasse de part et d'autre de son fonds, végétalisés et structurés de la même manière que le sien. Partant, il ne comprend pas pour quel motif sa demande d'écart est refusée alors que les vues des tiers et le risque de ruissellement sont identiques pour les fonds voisins.

VI.2. Examen

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, le 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. 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.

Le refus d'accorder un écart demandé doit être motivé en la forme. La motivation d'une décision qui refuse l'écart et applique la règle, qui demeure le principe de l'action, peut cependant être plus succincte que la décision qui l'accorde.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du 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 normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique ou du dernier mémoire qui ne relèvent pas de l'ordre public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

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

« Considérant que la demande s'écarte du contenu à valeur indicative d'un permis d'urbanisation pour le motif suivant : écart du permis d'urbanisation pour la modification du relief naturel du sol supérieure à 1 m ;

[...]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 2 juillet 2024, un avis défavorable ; qu'il est notamment motivé comme suit (voir annexe 1) ;

Considérant que, sur la plan urbanistique, la demande est admissible pour autant que les conditions de l'article D.IV.5 du Code soient respectées ;

Considérant qu'il convient de préciser que la régularisation n'est pas un droit acquis ; qu'elle ne constitue en aucun cas une "formalité administrative" dont on s'acquitte après réalisation des travaux ; qu'il convient de ne pas fléchir devant la politique du fait accompli dans l'examen du dossier ;

Considérant dès lors qu'il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant et de son adéquation avec le lieu et la destination de la zone où elle prend place ;

Considérant que la pratique de la modification du relief du sol n'est visiblement pas un cas isolé dans la rue de la Grande Cliquotte et le lotissement du Corbeau ; que la présente demande ne peut prétendre à une excuse vis-à-vis des remblais effectués sous prétexte que le tout est déjà réalisé ou alors que le voisin a fait de même ;

Considérant que la modification du relief du sol s'opère déjà au niveau de la devanture de l'habitation (rehausse de terrain) ; que le niveau du sol retravaillé ne présente qu'une faible pente vers l'arrière de la parcelle (proche de 6 %) ;

Considérant que le niveau du sol au niveau des limites de propriété est identique pour les parcelles voisines (ce niveau a déjà fait l'objet d'une modification de niveau) ; que la modification du niveau du sol s'opère pour le centre de la parcelle ;

Considérant que, pour rattraper le niveau naturel du sol, la demande prévoit 2 talus (de largeur de 4 m et 3 m) ; que le 1^{er} plateau est 2,75 m en dessous du niveau de la façade arrière de l'habitation ; que le 2^{ème} plateau est au niveau du niveau naturel du sol ;

Considérant que la demande comprend notamment dans ses plans une coupe transversale dans le terrain mentionnant "fossé drainant (largeur 1,00 m)" en fond de parcelle, ainsi que le placement d'un L béton pour retenir les terres au niveau des caves, ou encore de "végétalisation" des talus (sans en indiquer les espèces) ;

Considérant que les aménagements réalisés ont, à certains endroits de la parcelle, plus de 2,50 m de hauteur alors que la pente naturelle du sol est déjà importante ;

Considérant que ces aménagements créent des nuisances tant visuelles que techniques, au vu des dimensions importantes ;

Considérant en effet que la parcelle arrière à la demande a une vue sur ces plateaux de terres ; ce qui n'est pas admissible ;

Considérant de plus que ces aménagements peuvent influencer sur l'importance des eaux de ruissellement au vu des pentes artificielles créées, présentant un dénivelé prononcé par rapport aux profils du terrain accordés dans le permis d'urbanisme initial pour l'habitation unifamiliale ; qu'aucune information à ce sujet ne transparaît dans le dossier ;

Considérant que l'avis défavorable de la Commission d'avis sur les recours indique que :

"La commission considère, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, qu'il y a lieu de se rallier à la position pertinente du collège communal compte tenu que les aménagements à régulariser ont un impact important dans le paysage" ;

Considérant que l'autorité de recours se rallie à la motivation pertinente et justifiée ci-avant ;

Considérant qu'en l'état, les conditions de l'article D.IV.5 du Code ne sont pas respectées ; que le permis d'urbanisme doit être refusé ».

Il en ressort que la partie adverse refuse la demande de permis de régularisation, qui nécessite un écart au permis d'urbanisation, aux motifs qu'il convient de ne pas fléchir devant la politique du fait accompli dans l'examen du dossier et que les aménagements créent des nuisances tant visuelles que techniques ainsi qu'un impact important dans le paysage. Elle précise que les nuisances visuelles relevées résultent des vues sur les plateaux de terre depuis la parcelle arrière et que les nuisances techniques proviennent, quant à elles, des conséquences potentielles des talus réalisés sur l'importance des eaux de ruissellement compte tenu des pentes créées présentant un dénivelé prononcé et de l'absence d'information à ce sujet dans le dossier de demande.

3. Les éléments que le requérant relève dans la décision d'octroi conditionnel du permis adoptée par le collège communal le 10 octobre 2019, à savoir le fait que les travaux « sont conformes à la destination de la zone d'habitat », « ne mettent pas en péril l'affectation de la zone concernée » et « ne perturbent pas la lisibilité de la zone », ne contredisent pas ces motifs de l'acte attaqué de sorte qu'il ne peut affirmer qu'il « est dans l'incapacité de comprendre l'enchaînement entre une thèse et puis l'autre contradictoire ». Par ailleurs, comme déjà relevé dans l'examen du premier moyen, le permis du 10 octobre 2019 n'a pas été délivré par l'auteur de l'acte attaqué et a été annulé.

Sur la critique dirigée contre le motif de refus de l'acte attaqué selon lequel les plans de la demande de permis n'identifient pas les espèces de la végétalisation des talus, ce constat est corroboré par le dossier administratif. Le requérant ne démontre pas que ce motif est erroné en fait.

Quant à la critique du motif de refus aux termes duquel les aménagements des plateaux de terres sont visibles depuis la parcelle arrière et, partant, inadmissibles, le requérant ne démontre pas que ce motif est erroné en fait. Il soutient d'ailleurs qu'indépendamment des actes et travaux réalisés, le propriétaire de la parcelle adjacente à l'arrière a nécessairement une vue sur le terrain en pente suivant son profil naturel. En outre, il ne critique pas le considérant de l'acte attaqué selon lequel les aménagements réalisés ont « à certains endroits de la parcelle, plus de 2,50 m de hauteur alors que la pente naturelle du sol est déjà importante » et ne démontre pas que l'écran végétal implanté en limite arrière de sa parcelle et en contrebas de celle-ci, tel qu'il ressort des photographies qu'il produit, supprime toute vue sur les plateaux de terres vu la différence de niveau visuel entre la pente et ces talus.

En soutenant que la vue sur les talus réalisés ne diffère pas de celle sur la pente et, partant, est admissible, le requérant tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à celle de

l'autorité, ce qu'il ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, preuve non rapportée en l'espèce.

Quant à la critique du motif de refus pris de la possible influence de ces aménagements sur l'importance des eaux de ruissellement au vu des pentes artificielles créées présentant un dénivelé prononcé, l'indigence du dossier de demande à cet égard n'est pas contestée. Lors de l'annonce de projet, la réclamation introduite par la partie intervenante mentionnait, selon la synthèse reprise dans l'acte attaqué, « le ruissellement des eaux pluviales et de boues dans les propriétés contigües de la rue des Sarts ». La partie adverse, qui devait répondre à cette observation, a raisonnablement pu relever l'absence d'information à cet égard pour refuser l'écart sollicité à l'appui des autres motifs.

Sur l'argument pris de l'absence de justification de la différence de traitement avec les fonds voisins, situés de part et d'autre du fond du requérant, qui sont végétalisés et structurés de la même manière et qui présentent des vues des tiers et risques de ruissellement identiques, il est soulevé pour la première fois dans le dernier mémoire. Dès lors qu'il aurait pu, et donc dû, être soulevé dès la requête et qu'il ne relève pas de l'ordre public, il est irrecevable.

Par conséquent le second moyen n'est fondé en aucun de ses griefs.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête en intervention introduite par N.R. est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise 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 22 juin 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Thierry Blanjean,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Thierry Blanjean

Laure Demez