

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

n° 264.417 du 2 octobre 2025

A. 241.386/XIII-10.281

En cause : **la société à responsabilité limitée ACTE VIII,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabian CULOT et
Nicolas DUCHATELET, avocats,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège,

contre :

la ville d'Arlon,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME et
Émilie MORATI, avocats,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,

Partie intervenante :

X.Z.,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier KOENER, avocat,
Grand-Rue 45
6791 Athus.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 mars 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 29 janvier 2024 par laquelle le collège communal de la ville d'Arlon octroie à X.C. et X.Z. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la transformation de deux appartements et d'une surface commerciale sur un bien sis route du Luxembourg 350, à Arlon.

II. Procédure

Par une requête introduite le 10 mai 2024 par la voie électronique, X.Z. 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. Pierre Malka, 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 déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 août 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, comparaissant pour la partie requérante, M^e Émilie Morati, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Xavier Koener, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, 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 21 avril 2016, le bien cadastré Arlon, 3^{ème} division, section E, n° 850 K, situé route de Luxembourg, n° 350 à Arlon, est divisé en 22 lots. Sur ce terrain, figure à cette époque une maison de commerce. La division s'opère par acte authentique sans permis d'urbanisation car elle ne vise pas la réalisation de nouvelles constructions destinées à l'habitation.

Le même jour, une société commerciale privée acquiert le bien avec déclaration de command. Cette société désigne X.Z. et X.C. comme acquéreurs des lots n^{os} 1 à 21. Elle désigne la partie requérante comme acquéreuse du lot n° 22.

Actuellement, les lots n^{os} 1 à 21 relèvent de la parcelle cadastrale n° 850N et le lot n° 22 forme la parcelle n° 850W.

2. Le 23 octobre 2016, la zone de police Arlon-Attert-Martelange dresse un procès-verbal à l'encontre de X.Z. pour des travaux effectués sans permis d'urbanisme. Ce procès-verbal est transmis au procureur du Roi, lequel interpelle le fonctionnaire délégué.

Le 1^{er} juin 2017, celui-ci enjoint X.Z. de remédier à la situation constatée.

3. Le 13 janvier 2020, le collège communal d'Arlon demande à X.Z. de procéder à une remise en état partielle du bien.

Le 3 avril 2020, X.Z. dépose des plans, lesquels sont approuvés par le collège communal le 3 juin 2020.

4. Le 30 mai 2022, sur poursuites du ministère public et du fonctionnaire délégué en sa qualité de demandeur en réparation, X.Z. est condamné au pénal par le tribunal de première instance du Luxembourg à une amende 800 euros assortie d'un sursis d'une durée de trois ans. Il est également condamné à régulariser les travaux entrepris selon les plans approuvés par le collège communal le 3 juin 2020.

5. Le 26 juin 2023, le fonctionnaire délégué indique à X.Z. que les travaux n'ont pas été réalisés. Il lui enjoint d'introduire une demande de permis d'urbanisme dans un délai de trois mois.

6. Le 26 juillet 2023, X.Z. et X.C. introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de travaux de rénovation d'une surface commerciale et de deux appartements sur la parcelle cadastrée 850N comprenant chacun des lots de la division décrite ci-avant.

Le bien concerné est situé en zone agricole au plan de secteur.

7. Le 10 août 2023, l'administration communale d'Arlon accuse réception du dossier complet de la demande.

8. Plusieurs instances et services émettent des avis. Ainsi en est-il notamment de la direction du développement rural (DDR) qui, le 17 août 2023, donne un avis défavorable.

9. Une enquête publique est organisée du 24 août au 7 septembre 2023 sur le territoire de la ville d'Arlon. Elle suscite le dépôt d'une réclamation, émanant de la partie requérante.

10. Le 23 octobre 2023, le collège communal formule un avis favorable conditionnel.

Le même jour, il transmet, pour avis, le dossier au fonctionnaire délégué.

11. Le 13 novembre 2023, le collège communal proroge de 30 jours le délai lui étant imparti pour notifier sa décision.

12. Le 21 décembre 2023, les demandeurs de permis introduisent des plans modifiés accompagnés d'un complément de notice d'évaluation des incidences.

13. Le 29 décembre 2023, le collège communal en accuse réception et déclare le dossier complet.

14. Le 29 janvier 2024, le collège communal décide d'octroyer, sous conditions, le permis d'urbanisme pour les travaux de régularisation relatifs aux modifications extérieures suivantes :

« la modification (obturation, transformation, suppression) de baies, la création d'une terrasse extérieure, la création de murets, l'isolation par l'extérieur [et] la modification de l'enduit de façade ».

Il refuse, en revanche, de régulariser les adaptations intérieures.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

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

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante expose qu'elle est indivisaire de la parcelle sur laquelle le permis litigieux a été délivré et qu'en sa qualité de copropriétaire de la parcelle dont question, elle dispose d'un intérêt au recours.

B. La requête en intervention

La partie intervenante estime que la partie requérante se borne à affirmer être propriétaire d'un des lots faisant partie de la parcelle sur laquelle porte le permis litigieux mais considère qu'elle n'en apporte pas la preuve.

V.2. Examen

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt à agir d'une partie requérante.

En l'espèce, les pièces produites par la partie requérante, dès l'introduction de sa requête, permettent d'attester à suffisance qu'elle est propriétaire du lot n° 22, situé juste à côté du bien des bénéficiaires du permis d'urbanisme litigieux.

Il s'ensuit que la partie requérante est une voisine immédiate du projet contesté et qu'elle dispose d'un intérêt au présent recours.

En conclusion, le recours est recevable.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.36, D.IV.6 et D.IV.13 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de 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.

La partie requérante indique que le bien concerné par le permis litigieux est situé en zone agricole au plan de secteur. Renvoyant à l'avis défavorable de la DDR, elle soutient que le projet ne concerne pas des actes conformes à l'article D.II.36 du CoDT et qu'il n'est pas admissible au regard des conditions de l'article D.IV.13 du CoDT.

Elle relève qu'alors que l'accusé de réception de la demande mentionne expressément la nécessité d'organiser une enquête publique et d'obtenir un avis conforme du fonctionnaire délégué – ce qui témoigne, selon elle, du caractère dérogoire de la demande – l'autorité délivrante n'évoque pas l'existence d'une dérogation dans la motivation de l'acte attaqué.

En ce qui concerne l'article D.IV.6 du CoDT, elle rappelle la jurisprudence en la matière. Elle insiste sur le fait que la demande de permis ne fait état d'aucune dérogation ou écart et ajoute que la motivation lui paraît d'autant plus incompréhensible que la DDR avait indiqué dans son avis que le projet ne lui semblait pas admissible en zone agricole.

Elle expose également que la motivation de l'acte attaqué ne comporte pas la démonstration du respect des conditions imposées par l'article D.IV.13 du CoDT.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que même si l'acte attaqué ne fait pas expressément référence aux articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT, sa motivation formelle, à laquelle elle renvoie, démontre que son auteur a parfaitement perçu que le projet était dérogatoire à la destination du plan de secteur.

Elle considère que l'absence de référence à ces dispositions décrétales ne suffit pas à entacher la légalité de l'acte attaqué. Elle soutient que les motifs de celui-ci, auxquels elle se réfère, permettent de procéder à la vérification du respect des conditions énoncées par l'article D.IV.6 du CoDT.

En ce qui concerne l'article D.IV.13 du CoDT, elle considère que les motifs de l'acte attaqué circonscrivent correctement l'objet de la demande de permis, laquelle ne vise qu'à transformer un bâtiment déjà autorisé en zone agricole. Elle estime que l'autorité délivrante a pris en considération les spécificités du projet en constatant notamment que le bâtiment transformé comportait déjà un logement et une surface commerciale. Selon elle, il découle des motifs du permis attaqué que son auteur a pu s'assurer que la dérogation octroyée ne compromettrait pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans son ensemble.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante soutient que la partie adverse tente de sélectionner différents éléments disparates de la motivation de l'acte attaqué pour tenter de justifier le respect des conditions de l'article D.IV.6 du CoDT. Se référant à la jurisprudence, elle soutient qu'il est requis de faire référence de manière explicite à l'article D.IV.6 du CoDT. Selon elle, la lecture de la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de déterminer à quel mécanisme dérogatoire son auteur a eu recours.

Elle soutient que plusieurs développements du mémoire en réponse s'apparentent à une motivation *a posteriori* de l'acte attaqué et sont erronés dès lors que l'objet de la demande emporte un changement d'affectation.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse relève que la motivation du permis entrepris rappelle que le bâtiment existant comporte un logement en sous-sol et une surface commerciale

répartie sur deux niveaux, que le projet porte sur des transformations limitées affectant un bâtiment existant (modification de baies, murets de faible hauteur, terrasse et isolation extérieure), ce qui permet d'appréhender le cadre bâti préexistant. À son estime, l'environnement non bâti est également pris en compte, puisque l'acte attaqué mentionne que le projet est situé en zone agricole.

Elle soutient, par ailleurs, que l'autorité délivrante ne se borne pas à cette description mais procède à un véritable examen de l'intégration du projet dans cet environnement et expose que le caractère acceptable des transformations litigieuses est affirmé à plusieurs reprises dans l'acte attaqué.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante rappelle le prescrit de l'article D.IV.6 du CoDT et soutient que l'autorité délivrante mentionne expressément que le projet concerne la régularisation de travaux de transformation et que l'affectation du bâtiment n'est pas modifiée. Elle conteste qu'une référence explicite à cette disposition soit requise.

Elle soutient que l'acte attaqué répond aux exigences de l'article D.IV.13 du CoDT dans la mesure où son auteur situe le projet dans son contexte géographique, décrit la nature du bâtiment préexistant et détaille les mesures d'intégration paysagère, étant entendu que le projet se limite à des transformations mineures et n'altère pas la vocation agricole de la zone.

Elle soutient que l'avis de la DDR repose sur une interprétation erronée de la demande et que cette erreur a été rectifiée par l'auteur de l'acte attaqué, celui-ci précisant que la demande n'emporte pas de changement d'affectation et qu'aucun logement supplémentaire n'est sollicité.

VI.2. Examen

1. Suivant l'article D.II.36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT, la zone agricole est principalement destinée à accueillir les activités agricoles et contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.

L'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du même code dispose comme il suit :

« Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation,

d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6^o et 7^o ».

Cet alinéa reprend, pour l'essentiel, l'hypothèse dérogatoire prévue à l'ancien article 111 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP). La notion de « bâtiments existants » dont il est question vise des bâtiments établis conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment où ils ont été construits, à savoir des bâtiments qui soit ont été construits à une époque où aucun permis de bâtir n'était requis, soit ont été construits à une époque où un permis de bâtir ou d'urbanisme était requis, sont couverts par un tel permis et ont été construits conformément à l'autorisation délivrée.

La notion de « transformation » au sens de l'article D.IV.6 du CoDT, doit se comprendre par référence à la définition donnée par l'article D.IV.4 du CoDT. En vertu de cette disposition, l'action de « transformer » vise « les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

L'article D.IV.13 du CoDT dispose comme il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Les travaux préparatoires de cette disposition comportent le passage suivant :

« Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur » (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

S'il ressort de cet extrait la volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe et doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive.

La décision administrative qui accorde une dérogation au plan de secteur doit faire apparaître dans sa motivation formelle que la dérogation remplit non seulement les conditions spécifiques de l'article D.IV.6 du CoDT mais aussi les conditions générales de l'article D.IV.13 du même code.

2. En l'espèce, l'acte attaqué autorise, en zone agricole, la régularisation de travaux consistant en la modification (obturation, transformation, suppression) de baies, la création d'une terrasse extérieure et de murets, l'isolation par l'extérieur et la modification de l'enduit de façade.

Il n'est pas contestable que ces travaux ne sont pas conformes à la zone agricole dans laquelle figure le bien litigieux, raison pour laquelle la DDR a d'ailleurs émis un avis défavorable.

3. L'acte attaqué comporte principalement les motifs suivants :

« Considérant que la demande est soumise conformément aux articles D.IV.40, D.IV.41 et R.IV.40 du Code du Développement Territorial à une enquête publique pour les motifs suivants : sur le plan urbanistique, la demande n'est pas conforme à la destination de la zone agricole telle que définie par l'article D.II.36 ;

[...]

Considérant que l'objet de la demande de permis consiste en la régularisation de la transformation de 2 appartements et d'une surface commerciale au rez ;

Considérant que les plans validés par le collège communal en date du 03/06/2020 font état d'une entité commerciale répartie sur deux niveaux (le logement à l'étage devant être supprimé) et un logement au sous-sol inchangé, que dès lors l'objet de la présente demande en régularisation est incorrect ;

Considérant que le changement d'affectation ne fait pas partie de l'objet de la demande, que la création d'un logement supplémentaire n'a jamais été sollicitée dans une demande de permis d'urbanisme antérieure ;

Considérant que la demande de régularisation porte sur des travaux de :

- modification (obturation, transformation, suppression) de baies ;
- création d'une terrasse extérieure ;
- création de murets ;
- isolation par l'extérieur ;
- modification de l'enduit de façade.

Considérant que le projet se situe Route du Luxembourg, en zone agricole au plan de secteur, le long de la N4 ;

Considérant que le bâtiment comporte un appartement autorisé en sous-sol et une entité commerciale au rez ne faisant qu'une avec le premier étage ;

Considérant que le plan d'implantation illustre une limite du terrain située sur le pignon gauche du volume alors que ce pignon comporte des ouvertures ;

[...]

Considérant que la modification des baies est acceptable ;

Considérant que la mise en place d'une terrasse et des murets est acceptable, que leur hauteur est limitée ;

Considérant que la pose d'un garde-corps au niveau de la terrasse permet de sécuriser celle-ci ;

[...]

Considérant que la façade de l'habitation est recouverte d'un enduit correspondant à la teinte 11 du nuancier pour les façades rurales de la Lorraine belge ;

[...]

Considérant que l'aménagement de la zone de parking et de l'allée de garage sera traité par un matériau perméable de type pavé drainant ou dalle en béton gazon ;

[...]

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué a été sollicité en vertu de l'article D.IV.16 du Code en date du 24/10/2023 ; que son avis est réputé favorable par défaut en vertu de l'article D. IV.39 du Code ».

4. Si l'acte attaqué mentionne que le projet litigieux figure en zone agricole, il ne ressort d'aucun de ses motifs que l'autorité compétente pour ce faire a accordé la dérogation nécessaire à la réalisation du projet.

Outre l'absence de référence explicite aux articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT, il y a lieu de constater que le mot « dérogation » ne figure tout simplement pas dans le permis contesté.

Dans ces conditions, il ne peut être considéré que la dérogation requise a été octroyée, fût-ce implicitement, d'autant qu'un tel mécanisme doit s'interpréter de manière restrictive.

Du reste, cette interprétation est corroborée par le fait que l'acte attaqué indique que l'avis du fonctionnaire délégué a été sollicité en application de l'article D.IV.16 du CoDT, alors qu'un projet impliquant une dérogation au plan de secteur nécessite non pas un avis simple sur la base de cette disposition mais un avis conforme du fonctionnaire délégué en application de l'article D.IV.17 du même code.

Il s'ensuit que les articles D.II.36, D.IV.6 et D.IV.13 ont été violés.

5. En conclusion, le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Par ailleurs, il y a lieu de constater que la partie requérante s'est acquittée, à deux reprises, du paiement des droits de rôle afférents à l'introduction de sa requête et de la contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure. La somme de 224 euros sera en conséquence remboursée à la partie requérante par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par X.Z. est accueillie.

Article 2

Est annulée la décision du 29 janvier 2024 par laquelle le collège communal de la ville d'Arlon octroie à X.C. et X.Z. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la transformation de deux appartements et d'une surface commerciale sur un bien sis route du Luxembourg 350, à Arlon.

Article 3.

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 24 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.

Article 4.

La somme de 224 euros indûment versée sera remboursée à la partie requérante par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

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