

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

n° 264.484 du 10 octobre 2025

A. 245.396/XIII-10.780

En cause :

C. H.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-Marc RIGAUX et
Vincent PAQUET, avocats,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

1. la commune de Clavier,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et
Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt,

2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. F. G.,
2. F. G.,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 24 juillet 2025 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de la décision du 14 mai 2025 par laquelle le collège communal de Clavier délivre à F.G. et F.G. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux habitations et d'un hangar sur un bien situé à

Saint-Fontaine (Clavier), cadastré 5^{ème} division, section B n^{os} 224F3 et 224E3 et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette décision.

II. Procédure

2. Par une ordonnance du 4 août 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 2 octobre 2025.

Les parties adverses ont déposé une note d'observations et le dossier administratif.

Par une requête introduite le 24 août 2025 par la voie électronique, F.G. et F.G. demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

M. Andy Jousten, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Bernard Paques, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 10 avril 2024, les parties intervenantes introduisent, auprès du collège communal de Clavier, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux habitations et d'un hangar agricole sur des parcelles sises à Saint-Fontaine, cadastrées 5^{ème} division, section B, n^{os} 224F3 et 224E3.

Les parcelles concernées se situent partiellement en zone d'habitat à caractère rural et partiellement en zone agricole au plan de secteur de Huy-Waremme.

Le 24 juillet 2024, la demande de permis est déclarée complète et il en est accusé réception.

4. Divers avis d'instances spécialisées sont sollicités et obtenus.

5. Une annonce de projet est organisée du 16 au 30 août 2024. Elle donne lieu à trois réclamations, dont une émane de la partie requérante.

6. Le 11 septembre 2024, le collège communal émet un avis favorable sur le principe de la construction des 2 logements et d'un hangar pour l'activité professionnelle, mais défavorable sur l'implantation. Il est précisé en quoi le projet devrait être revu.

7. Le 10 octobre 2024, la fonctionnaire déléguée émet un avis défavorable.

8. Le 30 octobre 2024, le collège communal invite les parties intervenantes à « signifier leur intention d'introduire des plans modifiés » en tenant compte des exigences explicitées.

9. Le même jour, le collège communal décide de proroger de vingt jours le délai d'envoi de sa décision.

10. Le 7 novembre 2024, les parties intervenantes informent le collège communal de leur intention de déposer des plans modificatifs.

11. Le 10 janvier 2025, elles introduisent des plans modificatifs.

12. Une nouvelle annonce de projet est organisée du 7 au 21 février 2025. Elle donne lieu à cinq réclamations, dont une émane de la partie requérante.

13. Le 26 mars 2025, le collège communal émet un avis favorable conditionnel.

14. Le 29 avril 2025, la fonctionnaire déléguée donne un avis favorable conditionnel.

15. Le 14 mai 2025, le collège communal décide de délivrer, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Interventions

16. Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention introduite par F.G. et F.G., qui sont les bénéficiaires de l'acte attaqué.

V. Débats succincts

17. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le grief du premier moyen relatif au débordement d'une partie de la terrasse en zone agricole est fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête unique

18. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.25, D.II.36 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des « principes généraux de droit du devoir de minutie » et du principe de bonne administration, ainsi que de l'erreur de fait, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

19. La partie requérante résume son moyen comme suit :

« L'auteur de l'acte attaqué donne les distances de l'immeuble à construire par rapport aux deux immeubles voisins construits, soit les n° 20 et 22 de la rue Saint-Fontaine (34,5 m pour le n° 22 et 41,5 m pour le n° 20) ;

La distance mesurée sur le plan par rapport à la limite de la zone agricole est de 51,9 m par rapport à la rue ;

Dès lors, sur la base de ces différentes distances, il apparaît que l'immeuble tel que dessiné sur les plans dépasse manifestement en zone agricole au-delà de la zone d'habitat à caractère rural ;

À tout le moins, aucune vérification n'a été faite par l'auteur de l'acte attaqué et ce en contradiction avec les distances et les mesures contenues, tant dans l'acte attaqué que dans les plans joints au permis ;

En outre, il apparaît indiscutablement sur les plans joints déposés avec le permis qu'une terrasse dépasse en zone agricole ».

B. La note d'observations de la première partie adverse

20. La première partie adverse observe que les allégations de la partie requérante selon lesquelles, d'une part, la distance entre la voirie et la limite de la zone agricole au plan de secteur est de 51,90 mètres et, d'autre part, le bâtiment projeté dépasse la limite entre la zone d'habitat à caractère rural et la zone agricole, reposent sur des distances calculées de manière imprécise par le biais de l'outil « Mesurer » du Géoportail de Wallonie *WalOnMap*.

Elle expose que, selon ses propres mesurages, effectués moyennant le même outil, la distance entre la voirie et la limite de la zone agricole s'élève à 55,90 mètres, de sorte que le bâtiment projeté se situe entièrement en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur. Elle ajoute que ce même constat s'impose au regard des plans joints à la demande de permis, dressés par un architecte, sur la base de calculs et mesurages effectués par un professionnel.

Elle relève que la partie requérante ne dépose pas de plan de géomètre ou un document quelconque revêtu d'une force probante permettant d'écarter les conclusions de l'architecte.

En ce qui concerne le grief pris du dépassement allégué d'une terrasse en zone agricole au plan de secteur, elle soutient que la terrasse projetée en bois se situe à gauche du bâtiment et est entièrement localisée en zone d'habitat à caractère rural. À son estime, le coin identifié par la partie requérante se limite à être un espace extérieur, entouré d'un mur en moellons d'une hauteur de 40 centimètres, répondant aux conditions d'exonération de permis prévues aux articles R.IV.1-M-4 et R.IV.1-J.4 du CoDT. Elle soutient que ces actes et travaux ne devant pas être couverts par une autorisation urbanistique, les dispositions citées au moyen ne sont pas méconnues.

Elle considère que l'auteur de l'acte attaqué n'a commis aucune erreur de fait, de droit ou d'appréciation quant au respect des zonages du plan de secteur.

Elle fait valoir, que sous peine de verser dans un formalisme excessif, elle n'était pas tenue de vérifier *in concreto* les différentes mesures et distances avant d'octroyer l'acte attaqué, aucune critique ou élément de nature à induire un doute n'ayant été porté à sa connaissance.

C. La note d'observations de la seconde partie adverse

21. La seconde partie adverse expose que la zone d'habitat à caractère rural dans laquelle s'implante le projet est une zone d'habitat à caractère rural linéaire, en ruban, de 50 mètres de profondeur. Elle observe que la « circulaire ministérielle Califice de 1976 » précise que, « sauf si le bon aménagement l'exige, la profondeur des zones d'habitat en bordure de voirie (zones 'en ruban') est normalement de 50 m ». Elle relève que selon la note aux fonctionnaires délégués du 10 septembre 2010, « le bord de la voirie s'entend de la limite entre le domaine public et le domaine privé ». Elle produit les extraits du plan de secteur en vigueur et une situation schématisée de la demande par rapport au plan de secteur et s'en remet à l'appréciation du Conseil d'État.

D. La requête en intervention

22. Les parties intervenantes observent que le mesurage effectué par la partie requérante sur le site *WalOnMap* va du bord extérieur de la voirie à la limite extérieure de la bande noire séparant la zone d'habitat à caractère rural de la zone agricole.

À leur estime, le moyen soulève la question de savoir ce que représente le trait noir qui sépare les zones du plan de secteur. Après avoir présenté différentes thèses possibles, elles soutiennent que seule peut convaincre la thèse selon laquelle il faut diviser en deux la superficie couverte par ce trait, une moitié étant affectée à la zone agricole et l'autre à la zone d'habitat à caractère rural. Elles justifient cette position par le fait que ce trait a pour fonction de séparer deux zones qui, sans lui, se seraient touchées en son centre. Se fondant sur cette thèse pour opérer un mesurage par le biais du site *WalOnMap*, elles affirment que la part de leur propriété qui se situe en zone d'habitat à caractère rural s'élève à 56,20 mètres. Se référant au plan d'implantation joint à la demande de permis, elles expliquent que le recul total du bâtiment projeté à partir de la limite parcellaire à front de rue est de 54,45 mètres. Elles en déduisent qu'il est entièrement implanté en zone d'habitat à caractère rural. Elles ajoutent qu'« en tout état de cause, la mesure doit se prendre à partir de la limite de la bande de roulement de la voirie ».

Elles assurent que l'auteur de l'acte attaqué s'est inquiété de la question du respect du plan de secteur, dès lors que le permis litigieux indique « que le projet bâti prend place entièrement dans la zone d'habitat à caractère rural et non dans la zone agricole et le périmètre d'intérêt paysager » et « que c'est la raison pour laquelle l'avis de l'agriculture n'a pas été sollicité ».

En ce qui concerne le dépassement de la terrasse en zone agricole, elles observent que le point J3 du tableau repris à l'article R.IV.1-1 du CoDT exonère de permis d'urbanisme « [l]a création (...) de terrasses, aux abords d'une ou plusieurs constructions existantes, au niveau du sol et qui ne requiert pas de modification sensible du relief du sol au sens de l'article R.IV.4-3 ». Elles relèvent qu'il n'est pas précisé que cette dispense de permis ne s'applique que si le projet est conforme aux prescriptions du plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme. Elles exposent que la terrasse litigieuse forme un rectangle d'une longueur de 4,44 mètres et d'une largeur de 2,66 mètres, d'une superficie nette de 11,81 m². Elles affirment que sa construction ne requiert pas de remblais ou déblais importants, de sorte qu'il ne peut pas être soutenu qu'elle engendre une modification sensible du relief du sol. Elles en déduisent qu'il ne peut pas être considéré que cette terrasse viole la zone agricole sur laquelle elle s'implante en partie, sa construction n'étant pas soumise à permis.

VI.2. Examen

23. L'article D.II.36, § 1^{er}, du CoDT, relatif à la zone agricole, dispose comme il suit :

« La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.

Elle ne peut comporter que les constructions et installations indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession.

Elle peut également comporter des activités de diversification complémentaires à l'activité agricole des exploitants ».

L'article D.IV.1, § 2, alinéa 1^{er}, du CoDT, alors applicable, prévoit notamment ce qui suit :

« Le Gouvernement arrête, sous forme de nomenclature, la liste des actes et travaux qui, en raison de leur nature ou de leur impact sur le voisinage ou l'environnement :
1° sont exonérés du permis d'urbanisme requis en vertu de l'article D.IV.4;
2° sont d'impact limité tels que visés aux articles D.IV.16, alinéa 1^{er}, 3° et D.IV.48, alinéa 1^{er}, 1° ;
3° ne requièrent pas l'intervention obligatoire d'un architecte ».

Le Gouvernement a fait usage de cette possibilité et a arrêté, dans l'article R.IV.1-1 du CoDT, une liste d'actes, travaux et installations dispensés de permis d'urbanisme sous la forme d'un tableau de nomenclature.

Dans sa version applicable en l'espèce, le point J3 de cette nomenclature prévoit qu'est exonérée de permis d'urbanisme « [l]a création [...] de terrasses, aux abords d'une ou plusieurs constructions existantes, au niveau du sol et qui ne requiert pas de modification sensible du relief du sol au sens de l'article R.IV.4-3 ».

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Il doit toutefois s'opérer dans le respect des règles de recevabilité et, s'agissant d'un recours en annulation et non en réformation, en tenant compte des éléments portés à la connaissance de l'autorité décidante au jour de l'adoption de son acte.

24. La partie requérante soutient notamment que la terrasse autorisée par l'acte attaqué déborde en zone agricole au plan de secteur, alors que les terrasses sont interdites en zone agricole.

Sur ce grief, jusqu'à l'audience, il n'a pas été contesté que le projet litigieux implique l'aménagement d'une terrasse qui déborde partiellement en zone agricole au plan de secteur. Au contraire, outre le fait que cette information apparaît sur le plan d'implantation en situation projetée (modifié) joint à la demande de permis d'urbanisme introduite par la partie intervenante, celle-ci assure, dans sa requête en intervention, que la terrasse litigieuse est implantée en partie en zone agricole.

Les développements en sens inverse exposés par la partie intervenante pour la première fois à l'audience, tendant à soutenir que la terrasse litigieuse serait en réalité implantée intégralement en zone d'habitat à caractère rural, restent vagues et sont formulés tardivement, de sorte qu'il ne peut en être tenu compte pour apprécier la matérialité des faits. Au regard de ces circonstances particulières et au vu des informations auxquelles le Conseil d'État peut avoir égard, la terrasse doit être tenue comme étant implantée partiellement en zone agricole.

25. La construction de cette terrasse ne relève pas des actes et travaux autorisés en zone agricole en application de l'article D.II.36 du CoDT, le dossier administratif ne faisant pas apparaître qu'elle est affectée à une exploitation agricole et, par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué précisant que « le demandeur n'est pas agriculteur et n'a jamais prétendu l'être », de sorte qu'elle n'est pas indispensable à

une exploitation agricole, ni l'accessoire du logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession.

Partant, la terrasse litigieuse ne pouvait être autorisée en zone agricole que moyennant une dérogation au plan de secteur, non sollicitée en l'espèce.

La première partie adverse et les parties intervenantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles soutiennent que la terrasse relève du point J3 de la nomenclature reprise à l'article R.IV.1-1 du CoDT, alors qu'il ressort du dossier administratif qu'elle n'est pas prévue « aux abords d'une ou plusieurs constructions existantes » mais dans le prolongement d'une nouvelle construction, non encore existante.

Il en résulte que les conclusions du rapport peuvent être suivies, le grief étant fondé.

VII. Indemnité de procédure

26. 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}.

La requête en intervention introduite par F.G. et F.G. est accueillie.

Article 2.

La décision du 14 mai 2025 par laquelle le collège communal de Clavier délivre à F.G. et F.G. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux habitations et d'un hangar sur un bien situé à Saint-Fontaine (Clavier), cadastré 5^{ème} division, section B n^{os} 224F3 et 224E3 est annulée.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 26 euros, est mise à la charge de la première partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders