CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 264.774 du 6 novembre 2025

A. 235.043/XIII-9481

En cause : **la ville de Neufchâteau**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brandt Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme P.D. ET FILS,
ayant élu domicile chez
M^e Francis HAUMONT, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 novembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 16 septembre 2021 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivrent à la société anonyme (SA) P. D. et fils un permis unique ayant pour objet le reprofilage d'un terrain par remblayage au moyen de 85.000 m³ de terres exogènes dans un établissement sis au lieu-dit Le Plane, à Neufchâteau.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 5 janvier 2022, la SA P. D. et fils a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 31 janvier 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mars 2025.

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

M^e^ Matthieu de Mûelenaere, *loco* M^e^ Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Francis Haumont, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, 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 21 mars 2019, la partie intervenante introduit auprès de l'administration communale de Neufchâteau une demande de permis unique ayant pour objet le reprofilage d'un terrain par remblayage au moyen de 85.000 m³ de terres exogènes dans un établissement sis au lieu-dit Le Plane, à Neufchâteau.

Le 25 octobre 2019, le permis unique est octroyé par le collège communal de la ville de Neufchâteau pour être ensuite refusé sur recours le 21 février 2020.

4. Le 13 août 2020, l'intervenante introduit une nouvelle demande de permis unique ayant le même objet que la précédente.

L'établissement est cadastré Neufchâteau, 3e division, section F, nos 744E3, 744F3, 744Y, 744Z, et section G, nos 155F et 155G.

Le bien est situé en zone forestière au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1984.

L'activité de remblayage est une activité de classe 2 visée à la rubrique 90.28.01.02 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol.

5. Le 31 août 2020, les fonctionnaires technique et délégué informent la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont communiquées le 5 janvier 2021. Par un courrier du 26 janvier 2021, les fonctionnaires technique et délégué délivrent un accusé de réception du dossier recevable et complet.

6. Une enquête publique est organisée du 9 au 26 février 2021. Elle donne lieu à de nombreuses réclamations.

Divers services et instances émettent un avis sur la demande, dont le département de la nature et des forêts (DNF) qui remet un avis favorable conditionnel.

7. Le 26 mars 2021, les fonctionnaires technique et délégué décident de proroger de trente jours le délai pour l'envoi de leur rapport de synthèse.

Le 30 avril 2021, ils communiquent celui-ci au collège communal, ainsi qu'une proposition de décision d'octroi du permis sollicité.

8. Le 12 mai 2021, le collège communal refuse de délivrer le permis unique demandé.

9. Le 10 juin 2021, l'intervenante introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre cette décision.

10. Le 2 août 2021, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours décident de proroger de trente jours le délai pour l'envoi de leur rapport de synthèse.

Le 26 août 2021, ils adressent aux ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire leur rapport de synthèse ainsi qu'une proposition de décision d'octroi conditionnel du permis demandé.

11. Le 16 septembre 2021, les ministres délivrent le permis unique sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie intervenante

12. L'intervenante soutient que la requérante n'a pas intérêt au recours, dès lors qu'en 2019, dans le cadre d'une première demande de permis unique ayant un objet identique, le collège communal a décidé d'octroyer le permis sollicité. Elle estime qu'en rejetant la seconde demande ayant le même objet, la requérante a adopté une attitude contradictoire et opéré un revirement d'attitude injustifié. Elle fait valoir que la motivation de la décision de refus ainsi adoptée en première instance administrative ne permet pas de comprendre un tel revirement, notamment parce que seuls 19 mois séparent les deux actes et que le fait que le permis initialement octroyé l'a été sous la précédente législature ne saurait le justifier. Elle conclut que le refus de permis décidé en l'espèce par le collège communal, après une première décision positive, est illégal à défaut de justification du revirement d'attitude et que l'introduction du présent recours est elle-même non justifiable, de sorte que la requérante n'a pas intérêt au recours.

IV.2. Thèse de la partie requérante

13. La requérante justifie son intérêt au recours par le fait que le projet autorisé, qui concerne l'exploitation d'une activité réglementée, s'implante sur le territoire communal et en affecte le bon aménagement.

14. En réplique, elle souligne le caractère illégal du permis unique initial puisque cette décision a été réformée sur recours. Elle en déduit que ce premier permis ne peut pas avoir créé une confiance légitime dans le chef de l'intervenante. Elle ajoute que le collège communal a motivé, de manière circonstanciée, les motifs pour

lesquels il a décidé de refuser le permis et que, partant, un revirement d'attitude injustifié ne peut lui être reproché.

IV.3. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la partie intervenante

15. La partie intervenante considère que la motivation de la décision prise par l'autorité communale dans la présente procédure ne permet pas d'expliquer les raisons de l'évolution politique d'aménagement du territoire dans le chef de la requérante. À son estime, la circonstance que celle-ci a adopté une décision différente lors de la législature précédente n'énerve pas cette affirmation, dès lors qu'en l'absence de modification substantielle de la réglementation régionale de l'aménagement du territoire, il appert que la politique en ce domaine n'a pas évolué entre les deux procédures administratives. Elle ajoute que la réglementation n'a pas non plus changé au niveau communal quant à ce, puisque l'objectif poursuivi de longue date par la requérante est d'être une ville touristique. Elle met en exergue la relative similitude de l'ensemble des avis émis par les instances consultées, d'une procédure administrative à l'autre, qui, selon elle, témoigne de l'absence d'évolution de la politique en matière d'aménagement du territoire.

Se référant à un arrêt et de la doctrine relatifs à l'hypothèse d'une modification de la composition des organes communaux, elle maintient qu'en l'absence d'élément nouveau permettant de justifier le revirement d'attitude de la requérante, celle-ci n'a pas intérêt au recours.

B. Dernier mémoire de la partie requérante

16. La requérante fait valoir qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à la décision du collège communal du 25 octobre 2019 qui a disparu de l'ordonnancement juridique mais que son illégalité est un élément à prendre en compte, même s'il ne figure pas expressément dans la décision de refus adoptée par le collège le 12 mai 2021, lorsqu'il s'agit de se prononcer sur son intérêt à agir. Elle affirme que cette illégalité est une donnée nouvelle de nature à justifier un revirement d'attitude de l'autorité, saisie d'une nouvelle demande portant sur un projet similaire. Elle précise que la motivation de la nouvelle appréciation du collège communal consiste en « une atteinte au paysage, alors que le bien est situé en zone forestière, laquelle doit contribuer au maintien ou à la formation du paysage ». Elle estime sans pertinence le fait que les circonstances planologiques régionales ou locales n'aient pas évolué ou que les avis émis sur la demande soient favorables ou favorables sous conditions, puisqu'ils

n'émanent pas de l'autorité compétente pour décider. Elle conteste que l'arrêt cité par l'intervenante à l'appui de sa thèse soit transposable en l'espèce.

IV.4. Examen

17. Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, 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 : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. 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).

Cependant, une annulation doit procurer un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité.

18. Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

Il reste qu'une commune a en principe intérêt à demander l'annulation de toute décision qui affecte le territoire communal ou la préservation de l'environnement sur celui-ci, et qui concerne l'exploitation d'activités réglementées qui s'y exercent.

19. Pour le surplus, la question de la légitime confiance alléguée par l'intervenante eu égard à une position adoptée par l'autorité communale dans des

circonstances antérieures à l'adoption de l'acte attaqué, dont celle-ci n'est pas l'auteur, est étrangère à la question de l'intérêt de la requérante à agir dans le cadre du présent recours.

20. En l'espèce, le collège communal a octroyé le 25 octobre 2019 un permis unique à la partie intervenante pour « le reprofilage d'un terrain par le remblayage au moyen de terres exogènes (85.000 m³) ». Cette décision a été infirmée par les ministres compétents sur recours, qui ont refusé l'octroi du permis unique sollicité, le 21 février 2020.

La décision du collège communal adoptée le 12 mai 2021 dans le cadre de la nouvelle demande de permis indique notamment que le permis unique précédemment accordé « a fait l'objet d'un recours de la part de tiers [et] que ce permis unique a été refusé par [les] ministre[s] ». Cette circonstance postérieure à l'acte administratif du 25 octobre 2019, qui a été réformé et auquel l'arrêté ministériel pris sur recours s'est substitué, constitue à l'évidence un élément nouveau de nature à justifier une appréciation différente portée par l'autorité communale sur le projet contesté, son objet fût-il similaire au premier projet initié en mars 2019. Il en va d'autant plus ainsi que l'arrêté ministériel précité du 21 février 2020 est notamment motivé par le fait qu'en l'absence de certaines informations, « l'autorité compétente ne peut statuer en connaissance de cause » et qu'elle ne peut « procéder à une évaluation concrète des incidences sur l'environnement lui permettant de déterminer en pleine connaissance de cause si le projet de remblai […] est susceptible d'affecter le site Natura 2000 de manière significative », de sorte que « le permis unique sollicité ne peut pas être accordé pour le volet environnemental ».

21. Il n'est pas requis que la commune démontre plus concrètement son intérêt au recours, celui-ci n'étant pas démenti par l'adoption d'une première décision contraire, prise dans un contexte distinct.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

22. La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article D.II.37 du Code du développement territorial (CoDT), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1984, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait grief à la partie adverse de ne pas avoir dûment vérifié que le projet contesté, tant dans son volet urbanistique qu'environnemental, répond à l'une des trois fonctions auxquelles la zone forestière est dévolue, à savoir la sylviculture, la conservation de l'équilibre biologique et le maintien ou la conservation du paysage. Elle estime que la motivation de l'acte attaqué devait être d'autant plus renforcée sur ce point que le permis attaqué consiste partiellement en un permis de régularisation, puisque l'activité de remblayage a eu lieu et qu'il y a eu déboisement.

23. Elle considère que le déboisement, la modification du relief du sol projetée et l'activité classée de remblayage ne relèvent d'aucune des trois fonctions susvisées, de sorte que le projet ne respecte pas la destination de la zone forestière. Elle affirme que le projet n'est ni utile ni nécessaire au reboisement de la parcelle et qu'il compromet même celui-ci, lorsqu'il impose comme condition « de retrousser et de stocker sur le haut du site la terre superficielle du site actuel pour la réutiliser, en fin de remblai, comme couche finale » sur 40 centimètres. Elle ajoute que la non-conformité à la zone forestière résulte du permis lui-même puisqu'il exige que le site « retrouve » sa destination de zone forestière. Elle soutient que le fait que, le cas échéant, la modification de relief du sol respecte le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols (décret « Sols ») et ses arrêtés d'exécution ne dispense pas l'autorité de vérifier la conformité de la demande de permis aux dispositions du plan de secteur, s'agissant de polices administratives spéciales distinctes. Elle relève qu'au demeurant, la motivation de l'acte attaqué en lien avec la législation « Sols » est incompréhensible et inadéquate au regard du prescrit de la loi du 29 juillet 1991 précitée et que la circonstance que la modification du relief du sol ne met pas en péril la destination des parcelles à la sylviculture ou la conservation de l'équilibre écologique ne suffit pas pour pouvoir être admise en application de l'article D.II.37 du CoDT.

24. Elle conteste que le déboisement, la modification du relief du sol ou l'activité classée susvisée participent à la conservation de l'équilibre écologique. Elle critique l'analyse du projet par l'autorité administrative à ce sujet, qui se réfère à l'avis du DNF aux termes duquel l'opération de remblayage n'est pas de nature à compromettre « à long terme » la conservation de cet équilibre, alors que l'examen du respect de celui-ci ne peut être reporté sur le long terme, après exploitation, remise en état et reboisement.

Par ailleurs, elle considère que la condition relative au paysage est manifestement non satisfaite puisque, selon la partie adverse elle-même, le site engendrera un impact visuel et paysager significatif durant la phase d'exploitation, au départ de certains points de vue. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas être motivé

en tant qu'il s'écarte de l'avis du parc naturel Haute-Sûre Forêt d'Anlier. À son estime, le respect du CoDT doit se vérifier par rapport à l'activité classée comme telle, pendant l'exploitation et non en fonction des mesures prises lors de la remise en état du site, sous peine de vider de toute portée les dispositions du code et des plans de secteur.

25. Plus généralement, elle critique l'attitude de la partie adverse qui justifie la compatibilité du projet avec la destination de la zone forestière sur la base des conditions contenues dans le permis unique, singulièrement celles en lien avec le reboisement progressif et la limitation de la visibilité des remblais, alors que celles-ci sont imprécises et ne permettent pas d'assurer à terme le respect des prescriptions de l'article D.II.37 du CoDT.

V.2. Thèse de la partie adverse

26. Quant à la compatibilité du projet contesté avec le plan de secteur, la partie adverse répond qu'il s'agit d'examiner si les actes et travaux autorisés empêchent de manière irréversible la réalisation des autres fonctions à l'échelle de la zone forestière, et non de vérifier s'ils sont nécessaires ou utiles au reboisement de la parcelle. Elle expose que l'acte attaqué limite exclusivement le remblaiement aux terres de déblai et matériaux pierreux à l'état naturel.

Elle conteste que le projet puisse entraver les objectifs de sylviculture et compromettre le reboisement. Elle renvoie aux avis du parc naturel Haute-Sûre Forêt d'Anlier et du DNF, aux termes desquels, respectivement, le projet ne devrait pas avoir d'incidence notable sur l'environnement et le site sera reboisé après remblai, dans le respect de diverses conditions que le DNF détaille. Elle mentionne les conditions imposées en ce sens par l'acte attaqué et observe que la requérante ne soutient pas qu'elles sont irréalisables.

S'agissant de la modification du relief du sol, elle rappelle que le fonctionnaire délégué compétent sur recours a analysé les conséquences de la modification du relief du sol qui, en zone forestière, doit contribuer au maintien ou à la formation du paysage et qu'il vise expressément l'article D.IV.4, § 1er, 9°, du CoDT. Elle en infère que c'est à bon droit que l'auteur de l'acte attaqué considère que la modification du relief du sol est conforme aux prescriptions de l'article D.II.37 du CoDT, dès lors qu'elle ne met pas en péril la destination des parcelles visées par la demande.

Elle affirme que le projet litigieux ne contrevient pas au maintien ou à la formation du paysage. Sur ce point, elle renvoie aux motifs de l'acte attaqué qui

identifient les incidences susceptibles d'être générées par le projet, eu égard à sa localisation et ses impacts visuel et paysager. Quant à la problématique de l'équilibre écologique et sa conservation, elle se réfère aux conditions de l'acte attaqué relatives à la réalisation d'une couverture finale et au reboisement qui ont été imposées à la suite de l'avis du DNF. Elle ajoute que le terrain n'est visé par aucun statut de protection particulier et que la présence d'espèces ou d'habitats protégés n'y a pas été constatée.

Concernant la critique liée à l'absence de garantie d'un réel reboisement, elle rappelle que le non-respect d'une condition de l'acte attaqué constitue une infraction, susceptible de poursuites, et que la bonne exécution de celle-ci peut faire l'objet d'un contrôle.

V.3. Thèse de la partie intervenante

27. À titre liminaire, l'intervenante conteste que l'acte attaqué vise la régularisation des actes et travaux de déboisement et de remblayage, ceux-ci ayant été effectués conformément au premier permis unique délivré en octobre 2019 et avant le refus décidé sur recours.

28. Sur la compatibilité du projet avec l'affectation du plan de secteur, elle en rappelle l'objet, à savoir que les travaux de remblayage offrent un exutoire à des terres de déblais et des matériaux pierreux naturels issus de chantiers locaux, que ces matériaux sont limités aux terres non contaminées et que le reboisement du site est ensuite prévu. Elle fait valoir que l'autorité doit s'assurer que les actes et travaux répondent à l'une des trois fonctions de la zone forestière et ne mettent pas en péril ces autres fonctions, et qu'en l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué démontre que le projet participe au maintien ou à la formation du paysage, dès lors que l'environnement boisé aux alentours limite considérablement les vues vers le projet, qu'à l'estime des diverses instances consultées, le projet n'a pas d'incidence sur le paysage et que les conditions de l'acte attaqué permettent précisément de rencontrer la fonction esthétique de la zone.

Elle conteste que la motivation de l'acte attaqué relative à la législation « Sols » est inadéquate, puisqu'en effet, l'activité de remblayage autorisée vise la valorisation de terres de déblais, laquelle doit répondre à l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets ainsi qu'à l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018 relatif à la gestion et à la traçabilité des terres, tout en respectant les dispositions du CoDT. Elle ajoute qu'en tout état de cause, l'autorité compétente a également vérifié la compatibilité du projet avec le plan de secteur.

29. Elle considère que l'acte attaqué est motivé sur l'absence de mise en péril des deux autres fonctions de la zone forestière. Elle relève que le projet litigieux vise *in fine* le reboisement du site, dans le respect de la fonction sylvicole de la zone et qu'il participe à la conservation de l'équilibre écologique – qui doit être envisagée de manière dynamique et évolutive – puisqu'au regard notamment des conditions imposées, il tend à recréer une zone forestière et créer ainsi des habitats associés à l'écosystème forestier, et que le terrain n'est visé par aucun statut de protection particulier ni n'est concerné par la présence d'espèce ou d'habitat protégés.

Quant à l'absence alléguée de garantie d'un reboisement effectif, elle souligne également que le non-respect d'une condition de l'acte attaqué constitue une infraction qui peut être pénalement réprimée, ce qui peut inciter à la réalisation de cette condition.

V.4. Mémoire en réplique

30. La requérante maintient que l'acte attaqué constitue en partie un permis de régularisation, puisque, d'une part, l'intervenante a procédé à un déboisement avant même l'obtention du premier permis unique et que, d'autre part, les travaux se sont poursuivis après le refus de permis décidé sur recours. Elle pointe l'existence d'un avertissement préalable délivré le 7 juillet 2020.

Elle insiste sur le fait qu'il faut que l'autorité compétente examine si le projet correspond à l'une des fonctions de la zone forestière et pas seulement si la réalisation des autres fonctions n'est pas entravées. À cet égard, elle conteste que le projet participe à la fonction esthétique de la zone forestière. Elle ajoute que ce n'est pas parce que des terres excavées peuvent, de manière générale, être utilisées pour des travaux d'aménagement paysager que toute activité de déblais ou remblais peut être autorisée.

V.5. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la partie intervenante

31. L'intervenante insiste sur le fait que l'autorité compétente saisie d'une demande de permis en zone forestière doit vérifier, « idéalement sur avis du DNF », que le projet est conforme à la destination de cette zone. À cet égard, elle souligne le caractère favorable conditionnel de l'avis émis, à deux reprises, en 2019 et 2021, par le DNF, qui est l'instance la plus qualifiée en ce domaine. À son estime, une simple

lecture de celui-ci démontre que le projet litigieux est conforme à la zone forestière, sinon l'instance d'avis n'aurait pas manqué de formuler un avis défavorable.

B. Dernier mémoire de la partie requérante

32. La requérante réplique que le DNF n'a pas motivé son avis au regard des prescriptions applicables à la zone forestière mais s'est borné à décrire le projet, pour ensuite formuler des conditions liées notamment à la nécessité de replanter le site, de sorte que son avis n'est pas de nature à établir que le projet satisfait au prescrit de la zone forestière.

V.6. Examen.

33. L'article D.II.37 du CoDT, alors applicable, dispose comme il suit :

« § 1er. La zone forestière est destinée à la sylviculture et à la conservation de l'équilibre
écologique.

Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

La culture de sapins de Noël y est admise aux conditions fixées par le Gouvernement.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, à la première transformation du bois et à la surveillance des bois.

La production et la valorisation d'électricité ou de chaleur au départ de la biomasse issue principalement des résidus d'exploitation forestière et de la première transformation du bois y sont admises en tant qu'activité accessoire à l'activité forestière.

Elle peut également comporter une ou plusieurs éoliennes pour autant que :
1° elles soient situées à proximité des principales infrastructures de communication aux conditions fixées par le Gouvernement ;
2° elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone .

§ 2. Les refuges de chasse et de pêche y sont admis, pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce.

La pisciculture peut également y être autorisée.

§ 3. Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance dans la zone forestière du permis relatif aux constructions indispensables à la surveillance des bois, à leur exploitation et à la première transformation du bois, aux unités de valorisation énergétiques de la biomasse, à la pisciculture et aux refuges de chasse et de pêche.

§ 4. La zone forestière peut exceptionnellement comporter, à la lisière des peuplements, des activités d'accueil du public à des fins didactiques, d'initiation à la forêt, d'observation de la forêt, récréatives ou touristiques, à l'exclusion de l'hébergement, pour autant que les élévations des équipements et constructions soient réalisées principalement en bois. L'hébergement de loisirs, dont la liste est fixée par le Gouvernement, peut être autorisé pour une durée limitée pour autant qu'il ne mette pas en cause de manière irréversible la destination de la zone et que le projet s'inscrive dans le cadre du projet régional de valorisation touristique des massifs forestiers développé par la Région wallonne ou d'un projet de valorisation touristique des forêts développé par la Communauté germanophone.

§ 5. La zone forestière peut exceptionnellement comporter des activités de parc animalier zoologique pour autant que les élévations des constructions, notamment d'accueil du public et d'abris pour les animaux, soient réalisées principalement en bois.

§ 6. A titre exceptionnel, le déboisement à des fins agricoles peut être autorisé en zone forestière pour autant qu'il soit contigu à la zone agricole. Ce déboisement ne peut entraîner la suppression de bois et bosquets isolés dans une plaine agricole.

§ 7. Les activités visées aux paragraphes 4 et 5 sont admissibles pour autant qu'elles soient situées à proximité d'une voirie publique suffisamment équipée en eau, électricité et égouttage, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante compte tenu de la situation des lieux ainsi que d'une ou plusieurs aires de stationnement des véhicules proportionnées à la capacité d'accueil de ces activités.

Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance du permis relatif aux constructions, aux équipements, voiries, abords et aires de stationnement ainsi qu'au déboisement à des fins agricoles visés aux paragraphes 4 à 7 ».

34. La référence, au paragraphe 1er de la disposition précitée, à la préservation de l'équilibre écologique et à la contribution de la zone au maintien ou à la formation du paysage est issue d'un amendement et d'un sous-amendement déposés lors de la réforme du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) intervenue en 1997. Aux termes des travaux parlementaires, il s'agissait de « rappeler le rôle de la zone forestière dans la conservation de l'équilibre écologique et la beauté du paysage » (*Doc. parl.*, Parl. w., session 1996-1997, n° 233/51, p. 1), tandis que le sous-amendement a proposé une « terminologie plus adaptée » et de remplacer les mots « à la beauté du paysage » par les mots « au maintien ou à la formation du paysage » (*Doc. parl.*, Parl. w., session 1996-1997, n° 233/63, p. 1).

35. Il résulte de l'article D.II.37, § 1er, alinéa 1er, du CoDT que la zone forestière est destinée, d'une part, à la création et l'exploitation rationnelle des arbres forestiers – définition usuelle de la sylviculture – et, d'autre part, à la conservation de

l'équilibre écologique, celle-ci ne s'appréciant pas à l'échelle régionale du territoire wallon mais au regard de l'écosystème forestier de la zone concernée. Ces deux destinations sont mises sur un pied d'égalité. D'autres activités peuvent être autorisées en cette zone, tels notamment la pisciculture, l'exploitation d'éoliennes ou l'hébergement de loisirs, pour autant qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible les deux destinations principales de la zone et qu'elles soient compatibles avec le voisinage. Ainsi, notamment, les éventuels équipements et constructions doivent être réalisés principalement en bois. Par ailleurs, dès lors qu'en vertu du paragraphe 1er, alinéa 2, la zone forestière contribue « au maintien ou à la formation du paysage », il appartient à l'autorité saisie d'une demande de permis unique d'examiner l'impact du projet sur le paysage de la zone, étant entendu que le maintien ou la formation de celui-ci constituent un objectif à poursuivre pour tout aménagement projeté, quelle que soit la destination de la zone forestière dans laquelle il s'inscrit. Un tel examen doit ressortir de la motivation du permis litigieux.

36. 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 1er 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. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Par ailleurs, la motivation formelle d'un permis de régularisation doit permettre de vérifier que l'appréciation du bon aménagement des lieux par l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. Toutefois, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

37. S'agissant de la compatibilité du projet litigieux avec l'affectation de la zone forestière, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

« Considérant que toutes les instances d'avis consultées ont remis des avis favorables ou favorables conditionnels; que l'analyse du fonctionnaire technique [passe] en revue ces différents avis et confirme leur pertinence; que l'analyse du fonctionnaire délégué confirme également la conformité de la demande avec les dispositions du CoDT et analyse favorablement le volet paysager en matière de relief final et reboisement prévu en fin d'exploitation;

[…]

Considérant qu'aux termes de l'article D.II.37 du CoDT :

"[…]";

Considérant que conformément à l'article 4, § 1er, 1° et 3°, du décret "Sol" :

"Aux fins de protéger le sol et d'en assurer une utilisation durable et respectueuse de l'environnement, de préserver et de restaurer sa qualité et de prévenir les processus de dégradation et d'altération qui l'affectent, le Gouvernement peut prendre les mesures nécessaires en vue de réglementer et d'organiser :

1° la gestion des terres et d'autres matières incorporées dans le sol;
[…]
3° la gestion d'ouvrages susceptibles de porter atteinte à la qualité des sols";

Considérant que l'activité de remblayage est définie à l'article 1er, 14°, de l'AGW du 5/7/2018 relatif à la gestion et à la traçabilité des terres : "14° remblayage : l'opération de valorisation par laquelle des terres et matières pierreuses naturelles sont utilisées à des fins de remise en état dans des zones excavées ou, en ingénierie, pour des travaux d'aménagement paysager";

Considérant dès lors que la modification du relief du sol est censée être conforme aux prescriptions de l'article D.II.37 du CoDT, dès lors qu'elle respecte la réglementation relative à la gestion des terres et qu'elle ne met pas en péril la destination des parcelles visées par la demande à la sylviculture ou à la conservation de l'équilibre écologique;

Considérant qu'à cet égard, il y a également lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage et de sa compatibilité avec le voisinage;

Considérant que le dossier de demande est accompagné d'une série de documents qui doivent être de nature à éclairer tant les autorités compétentes que la population sur la nature, l'ampleur et les caractéristiques du projet aussi bien quant à sa dimension urbanistique qu'en ce qui concerne la police administrative des établissements classés;

Considérant que la demande, dont le formulaire fait office de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, doit permettre d'identifier, décrire et évaluer de manière appropriée les effets directs et indirects, à court et à moyen terme, de l'implantation et de la mise en œuvre du projet sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que l'interaction entre ces facteurs;

Considérant que les incidences du projet vis-à-vis du voisinage et sur l'environnement doivent être évaluées eu égard aux critères et aux facteurs pertinents visés à l'annexe III de la partie décrétale du livre Ier du Code de l'environnement;

Considérant, que dans le cas d'espèce, les principales incidences susceptibles d'être générées par le projet sur le plan urbanistique et environnemental ont trait aux éléments pertinents suivants :

Localisation : le projet concerne des parcelles d'une superficie d'environ 32.340 m², entouré d'écrans arborés au nord et à l'est. Le site est localisé dans un paysage agricole et forestier vallonné, composé de terres de cultures et de bois, à l'ouest du village de Warmifontaine.

Les habitations les plus proches sont celles du hameau de Plane situées à environ 35m à l'est du site;

Impact visuel et paysager : situé à front de la route de liaison entre Harfontaine et le hameau de Plane, à flanc d'un coteau d'orientation nord-ouest surplombant le ruisseau de Grandvoir, et à une altitude comprise entre 430 m (au sud-est) et 400 m (au nord-est), le site est partiellement masqué par les reliefs, les massifs boisés et les bâtiments du hameau de Plane, qui longent la route de Warmifontaine;

Les parcelles faisant l'objet de la demande, et d'autres parcelles à proximité ont fait l'objet de plusieurs déboisements et reboisements entre 1971 et 2020 (notamment en 2012, 2015 et 2019). En 2020, la partie sud du site a fait l'objet de travaux préparatoires, visibles sur *WalOnMap*;

Étant isolé des zones habitées, et partiellement masqué par le relief, le site subira un impact visuel et paysager significatif pendant la phase d'exploitation à partir des vues est et sud à courte distance;

En fin d'exploitation, à l'issue du réaménagement au moyen des terres de découverture, et pour autant que les parcelles soient effectivement reboisées et réaffectées à un usage forestier, la modification du relief sera peu perceptible;

Impact environnemental et mobilité : les principales nuisances environnementales générées par l'établissement ont trait aux impacts pour la biodiversité lors des phases de décapage des terres arables - pose du remblai et reboisement, aux risques de nuisances sonores (charroi, chargement et déchargement des camions), de pollution de l'air (poussières) et de risques pour la qualité du sol (compactage), pendant la phase d'exploitation, et au risque de pollution des eaux souterraines et de surfaces à l'issue de la phase de recouvrement;

Le site est localisé à environ 100 m du périmètre Natura 2000 "BE34047 - Haute Vierre";

Sur le plan de la mobilité, l'établissement est accessible pour le charroi lourd par la N 85 et la RN 845, par le nord et l'est en provenance de Neufchâteau, et par la même N 85 et la RN 824 par le sud et l'ouest en provenance de Straimont et Saint Médart, en traversant quelques noyaux villageois; que s'agissant de chantiers divers, le charroi est susceptible d'emprunter de nombreux itinéraires de manière sporadique en fonction de la localisation de ces chantiers;

Considérant que le remblai sera effectué sur un "sols limono-caillouteux à charge schisto-phylladeuse et à drainage naturel quasi-exclusivement favorable", après

décapage d'une couche de 40 cm de sol arable; que compte tenu du type de terres déversées (17.Q5.04 et 01.01.02) et du type d'usage (type 1) imposé par la direction des Infrastructures de gestion et de la Politique des déchets du département du sol et des déchets du SPW-ARNE, la qualité du sol ne devrait pas être significativement dégradée (sauf pollution accidentelle ou intentionnelle causée par l'exploitant);

Considérant que l'activité de remblayage au moyen de déchets issus de chantiers de terrassement, constitue la phase ultime (valorisation) d'une activité de gestion de déchets; que dans le cas d'espèce, elle vise la valorisation de terres de déblais, conformément à l'arrêté du GW du 14/06/2001 favorisant la valorisation de certains déchets et à l'arrêté du GW du 5 juillet 2018 relatif à la gestion et à la traçabilité des terres, dans un mode d'utilisation respectueux des dispositions du CoDT;

Considérant que pour autant qu'elle ne mette pas en péril l'usage de la parcelle à des fins de sylviculture (conformément au type d'usage naturel le plus sensible visé à 1'article 12, § 1er, 1°, 2° et 4°, de l'AGW du 5/7/2018 relatif à la gestion des terres), la présente activité de remblayage serait conforme au CoDT;

Considérant que cet aménagement est donc conforme à l'AGW du 5/7/2018 relatif à la gestion des terres, à la circulaire d'information à l'attention des fonctionnaires techniques et dé1égués et des communes, relative à la mise en œuvre de l'article 51 de l'AGW du 5 juillet 2018 relatif à la gestion et à la traçabilité des terres et modifiant diverses dispositions en la matière, ainsi qu'à la circulaire de la CAE du 5/12/2018 aux fonctionnaires délégués;

Considérant qu'en termes forestiers, les impacts peuvent donc être qualifiés de maîtrisés pour les remblais à ériger; qu'il y a toutefois lieu de préciser que ce projet n'est conforme à la zone que pour autant que le sol tel que remblayé soit exempt de toute pollution, et que l'utilisation finale du sol aux fins de reboisement puisse être garanti;

Considérant que la limite nord des parcelles 744F3, 744Y, 744Z est localisée à environ 100 m du périmètre Natura 2000 "BE34047 - Haute Vierre"; que les unités de gestion les plus proches sont l'"UG04 - Bandes extensives" et l'"UG05 - Prairies de liaison"; que selon l'avis du DNF, l'opération de remblayage ne serait pas de nature à compromettre à long terme la conservation de l'équilibre écologique; que par ailleurs, lesdites parcelles ne sont pas visées par un autre périmètre de protection visé à 1'article D.IV.57, 4°, du CoDT (réserve naturelle, ZHIB, réserve forestière, zone Natura 2000), et qu'en conséquence les travaux ne peuvent être refusés ou subordonnés à des conditions particulières sur la base de cet article ».

38. Comme déjà exposé, la conformité d'un projet à l'affectation de la zone forestière implique, d'une part, que ce projet relève de l'une des deux destinations principales de la zone et, d'autre part, qu'il contribue au maintien ou à la formation du paysage.

La zone forestière n'est pas une zone multifonctionnelle au plan de secteur. Aux termes de l'article D.II.37 du CoDT, des activités secondaires autres que les deux destinations principales auxquelles elle est affectée sont possibles mais elles sont identifiées de manière précise et limitative et soumises à des conditions strictes. Il s'agit de la culture de sapins de Noël, la production et la valorisation d'électricité ou de chaleur au départ de la biomasse, l'exploitation d'un parc éolien, l'aménagement de refuges de chasse ou de pêche, la pisciculture, d'activités d'accueil du public à des fins didactiques ou touristiques ou de parc animalier, ou d'un déboisement à des fins agricoles.

39. D'une part, l'activité de remblayage d'un terrain par terres exogènes, autorisée par l'acte attaqué, ne relève pas, à l'évidence, de l'une des activités ou exploitations secondaires ci-avant énumérées. Les parties adverse et intervenante ne le soutiennent d'ailleurs pas.

D'autre part, l'acte attaqué ne justifie pas en quoi le projet contesté est compatible avec le zonage du plan de secteur dans lequel il s'implante. Il ne précise pas en quoi il présente une finalité liée soit à la sylviculture, soit à la « conservation » de l'équilibre écologique. Son auteur se limite à constater que le projet ne met pas en péril la sylviculture et ne compromet pas à long terme la conservation de l'équilibre écologique. Cela ne relève toutefois pas de l'analyse de la conformité du projet à une des destinations principales de la zone forestière mais d'une condition à laquelle est soumis un projet ayant pour objet une des activités secondaires visées à l'article D.II.37 du CoDT, voire d'une des conditions nécessaires à l'octroi d'une dérogation aux prescriptions du plan de secteur en vertu de l'article D.IV.13 du CoDT.

La circonstance que l'activité de remblayage participe de la « fonction esthétique » de la zone forestière par la valorisation de terres de déblais et matériaux pierreux naturels, et contribue ainsi, à l'estime des parties adverse et intervenante, au maintien ou à la formation du paysage, ou que la modification du relief du sol respecte la réglementation relative à la gestion des terres, ne peut justifier, à elle seule, la conformité du projet autorisé à l'affectation de la zone forestière, puisqu'il ne s'agit, à ce stade, que de l'analyse de l'impact du projet sur le paysage de cette zone, en application de l'article D.II.37, § 1er, alinéa 2, du CoDT.

40. Surabondamment, il y a lieu de relever qu'un document joint à la demande mentionne, au titre de finalité de l'opération, que « le remblai permettra une meilleure exploitation du site [qui] reprendra sa destination au plan de secteur : zone forestière », tandis que, pour répondre au constat du DNF selon lequel les remblais ne permettent pas un bon développement des plants forestiers, l'acte attaqué impose, à titre de condition, de les recouvrir d'une couche de terre arable d'au moins 40

centimètres, et précise notamment que « le site est à reboiser de manière progressive en fonction des saisons et de l'avancement des travaux [et] doit retrouver sa destination de zone forestière ». Auparavant, son auteur a considéré qu'« en fin d'exploitation, à l'issue du réaménagement au moyen des terres de découverture, et pour autant que les parcelles soient effectivement reboisées et réaffectées à un usage forestier, la modification du relief sera peu perceptible », que « la qualité du sol ne devrait pas être significativement dégradée » ou encore qu'au vu de l'avis du DNF, l'opération de remblayage ne sera pas de nature à compromettre à long terme la conservation de l'équilibre écologique.

Il ressort de ces motifs et conditions auxquelles l'acte attaqué subordonne la délivrance du permis contesté, que l'autorité administrative semble admettre que, durant la période d'exploitation du site, à savoir dix ans, le terrain ne sera pas conforme à l'affectation de la zone forestière et que ce n'est qu'au terme de cette exploitation et après la réalisation des conditions du permis – en particulier celle liée au reboisement – que le terrain le sera à nouveau.

41. Il résulte de ce qui précède que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi l'activité projetée de remblayage de parcelles concerne et est conforme à l'une des deux destinations principales de la zone forestière, à savoir la sylviculture ou la « conservation » de l'équilibre écologique, ni ne désigne la zone considérée de manière précise.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le second moyen.

VI. Indemnité de procédure

42. 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 1er.

Est annulé l'arrêté du 16 septembre 2021 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivrent à la SA P. D. et fils un permis unique ayant pour objet le reprofilage d'un terrain par remblayage au moyen

de 85.000 m³ de terres exogènes dans un établissement sis au lieu-dit Le Plane à Neufchâteau.

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 20 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 6 novembre 2025, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Colette Debroux