

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

n° 264.823 du 13 novembre 2025

A. 244.664/XIII-10.705

En cause : **la commune de Saint-Georges-sur-Meuse**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nadia EL MOKHTARI et
Thierry WIMMER, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt,

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 :

C. J.,
ayant élu domicile chez
M^e Aurélie KETTELS, avocat,
rue Ernest de Bavière 9
4020 Liège,
également assisté et représenté par
M^e Luc BALAES, avocat.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 avril 2025 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 10 février 2025 par lequel le ministre du Territoire « annule » la décision du 8 octobre 2024 du collège communal de Saint-Georges-sur-Meuse octroyant partiellement à C.J. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un abri pour animaux sur un bien sis rue Basse Marquet 69 à Saint-Georges-sur-Meuse et déclare le recours en réformation sans objet.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 15 juillet 2025, C.J. demande 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 au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 23 septembre 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 6 novembre 2025 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Marie-Louise Ricker, *loco* M^{es} Aurélie Kettels et Luc Balaes, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue 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 19 août 2024, C.J. introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet pour objet la construction d'un abri pour animaux sur un bien sis rue Basse Marquet 69 à Saint-Georges-sur-Meuse, cadastré section C, n° 1133 X.

Le 11 septembre 2024, la commune de Saint-Georges-sur-Meuse déclare le dossier complet et recevable.

4. Une enquête publique est organisée du 18 septembre au 2 octobre 2024. Elle suscite le dépôt de plusieurs réclamations.

5. Divers avis sont sollicités et émis.

6. Le 8 octobre 2024, le collège communal décide d'octroyer partiellement le permis d'urbanisme sollicité. Il autorise l'abri pour animaux mais refuse les dalles de béton en dehors de cet abri.

7. Le 4 novembre 2024, C.J. introduit un recours auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 10 décembre 2024, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

9. Le 10 février 2025, le ministre du Territoire décide d'« annuler » la décision adoptée par le collège communal et de déclarer que le recours est sans objet, estimant que l'ensemble des travaux ne nécessite pas de permis d'urbanisme conformément à l'article R.IV.1-1 du CoDT.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

10. La requête en intervention introduite par C.J., destinataire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Débats succincts

11. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

12. Le moyen unique est pris de la violation des articles D.IV.3, D.IV.4 et R.IV.1-1, D.IV.26 et D.IV.53 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, du principe de bonne administration, plus particulièrement des principes de minutie « et de diligence », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation,

de l'erreur de fait et de droit dans les motifs, du défaut de motifs et de motivation adéquats, pertinents et légalement admissibles.

13. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, la partie requérante résume comme suit ses arguments :

« La demande de permis d'urbanisme telle que déposée porte sur différents actes et travaux, intégrant notamment la construction d'un parcours extérieur avec dalles en béton.

En l'espèce, la partie adverse a estimé erronément que le parcours extérieur et les dalles en béton pouvaient être qualifiés de terrasse, de telle sorte qu'ils bénéficieraient d'une exonération de permis. Fort de ce constat, l'arrêté ministériel annule à tort la décision d'instance et déclare le recours sans objet.

Toutefois, cette interprétation est manifestement erronée et en contrariété avec les dispositions utiles du CoDT, telles que visées au moyen ».

VI.2. Examen

14. La détermination des situations soumises ou exonérées de permis d'urbanisme au sens de la réglementation constitue une opération de qualification, pour laquelle le contrôle du Conseil d'État est complet.

L'article D.IV.1, § 2, du CoDT dispose comme 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 ».

Le Gouvernement wallon a fait usage de cette possibilité et 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.

Le point J3 de la nomenclature de l'article R.IV.1-1 du CoDT dispose que les travaux suivants sont exonérés de permis d'urbanisme :

« La création de chemins en matériaux perméables et 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 ».

La notion de terrasse n'est pas définie par le CoDT, ni aux termes des « instructions administratives » sur le tableau nomenclature de l'article R.IV.1-1 du CoDT adressées aux communes par un courrier du 20 juillet 2017 du ministre de l'Aménagement du territoire, de sorte qu'elle doit s'entendre dans son sens commun. Selon le dictionnaire Le Petit Robert, une « terrasse » est une « levée de terre formant plateforme ».

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 individuel 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. L'obligation de motiver instaurée par la loi du 29 juillet 1991 précitée doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte et le Conseil d'État pouvant avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement.

Par ailleurs, un permis d'urbanisme octroyé sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas, le cas échéant, l'appréciation de celle-ci.

15.1. En l'espèce, dans sa décision du 8 octobre 2024, rendue au premier échelon administratif, le collège communal de Saint-Georges-sur-Meuse a décidé ce qui suit :

« Considérant que la demande porte sur les éléments suivants :

- Abri pour animaux : construction entamée ;
- Parcours grillagés : construction non réalisée ;
- Deux dalles en béton : construction terminée ;

Considérant que le demandeur avait antérieurement pris contact avec le service cadre de vie afin d'exposer son projet de construction d'abri pour animaux, que les dispositions de l'article R.IV.1-1 relative à la dispense de permis lui avaient été transmises (extrait N2 du tableau) ;

Considérant que le demandeur a commencé à ériger son abri, conformément aux dites dispositions, qu'il a cependant réalisé en parallèle les dalles en béton susmentionnées, afin de réaliser notamment le parcours grillagé accolé à l'abri pour animaux ; qu'un permis a dû être introduit ;

Attendu que l'abri tel que projeté présente une superficie au sol de 19,8 m² et une toiture à un versant en imitation tuiles ; que l'ensemble sera recouvert de plaquettes de briques de ton similaire à l'habitation principale ;

Considérant que l'abri est construit sur une dalle qui présente une superficie totale d'environ 80 m² ; qu'à cela s'ajoute également une autre dalle de 28 m² dans la partie haute de la zone de cours et jardin ; que celle-ci accueille actuellement un parcours provisoire, pour les chiens, en palissades en bois ;

Attendu, en effet, que les constructions sont envisagées pour les 4 chiens de concours du demandeur ; que ceux-ci ont des besoins spécifiques et la nécessité d'espaces adaptés ;

Vu les réclamations des riverains déjà soumises au Collège communal avant la présente demande ; que ceux-ci ont également écrit dans le cadre de l'enquête publique ; qu'ils invoquent plusieurs éléments relevant plus du règlement de police ou du bien-être animal ; qu'à ce sujet, un rapport de la vétérinaire communale a été sollicité ; que celui-ci conclut à un avis favorable ;

Attendu cependant que les remarques concernant la trop importante imperméabilisation du bien peuvent être considérées comme pertinentes ; qu'en effet, la superficie totale des dalles existantes est de plus de 100 m² ; qu'à cela s'ajoute également la terrasse existante le long de la façade arrière de l'habitation ; que cette artificialisation à outrance n'est pas compatible avec un usage normal d'une zone de cours et jardins au sein d'un quartier résidentiel ; qu'autoriser un tel aménagement créerait un précédent qui, s'il venait à être multiplié dans d'autres propriétés, détériorerait le cadre de vie des habitants du quartier ;

Considérant qu'à la lecture des plans, l'abri pour animaux maçonné rencontre les conditions de dispense de permis d'urbanisme reprises au point N2 de l'article R.IV.1-1 ;

Considérant dès lors que le Collège communal ne peut s'opposer à la construction de celui-ci, mais qu'il souhaite que les dalles en surplus soient enlevées et, de ce fait, que le parcours extérieur grillagé ne soit pas réalisé ».

L'acte attaqué expose, quant à lui, ce qui suit :

- « Considérant l'article R.IV.1-1, J 3 "Aménagements, accessoires et mobiliers", qui dispense de permis d'urbanisme "la création de chemins en matériaux perméables et 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" ;

[...]

Considérant que le parcours extérieur pour les chiens rencontre les conditions définies par ces dispositions ;

Considérant dès lors que le projet d'abri pour animaux avec parcours extérieur est dispensé de permis sur la base des dispositions susvisées ;

Considérant que la demande de permis est de ce fait sans objet ;

Considérant qu'il convient d'annuler la décision du Collège communal du 08/10/2024 octroyant partiellement le permis ».

15.2. La partie requérante ne met pas en cause le fait que l'abri pour animaux litigieux bénéficie d'une dispense de permis d'urbanisme mais conteste que les dalles de béton projetées afin de servir d'enclos pour les chiens soient qualifiées de terrasse au sens du point J3 de la nomenclature de l'article R.IV.1-1 du CoDT.

Les enclos litigieux sont prévus aux abords des abris pour animaux, qui constituent une construction existante au sens du point J3 précité. La notion de terrasse ne se limite pas à une finalité de « détente en zone de cours et jardin », comme le soutient la partie requérante, mais peut constituer un aménagement accessoire à un abri pour animaux. Enfin, il n'est pas soutenu que les enclos litigieux impliquent une modification sensible du relief du sol au sens de l'article R.IV.4-3 du CoDT.

Il s'ensuit que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas commis d'erreur en qualifiant les dalles de béton servant d'enclos pour chiens comme étant exonérées de permis d'urbanisme en vertu du point J3 précité.

15.3. La motivation de l'acte attaqué permet de comprendre que son auteur a estimé que les dalles de béton litigieuses devaient être qualifiées de terrasse, et donc exonérées de permis d'urbanisme en vertu du point J3 de la nomenclature de l'article R.IV.1-1 du CoDT.

Les motifs de ces motifs, qui ne devaient pas être formalisés dans l'acte attaqué, peuvent être vérifiés dans le dossier administratif.

La motivation de l'acte attaqué répond à suffisance à l'argument exposé par le collège communal dans sa décision du 8 octobre 2024 qui se fonde sur la prémisse, erronée, selon laquelle les dalles de béton litigieuses sont soumises à permis d'urbanisme pour expliciter sa propre conception du bon aménagement des lieux en ce qui les concerne.

Le grief n'est pas fondé.

16. Le moyen unique n'est pas fondé.

Partant, les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Indemnité de procédure

17. 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 C. J. est accueillie.

Article 2.

La requête 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 26 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 13 novembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders