

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

n° 265.327 du 6 janvier 2026

A. 242.012/XIII-10.377

En cause : **la ville de Seraing,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO et Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 27 mai 2024 par la voie électronique, la ville de Seraing demande l'annulation de l'arrêté du 21 mars 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à l'association sans but lucratif (ASBL) Conférence Sainte Trinité du patriarcat de Moscou un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une église-mémorial dédiée aux victimes et prisonniers de la seconde guerre mondiale, sur un bien sis rue Ferrer 73-75 à Seraing.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, 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 sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 11 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 octobre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Emma Dupont, *loco* M^{es} Judith Merodio et Audrey Zians, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, 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 3 avril 2012, le fonctionnaire délégué octroie à l'ASBL Conférence Sainte-Trinité du patriarcat de Moscou un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une maison en église orthodoxe sur un bien sis rue Ferrer 73 à Seraing, cadastré 2^e division, section E, n^{os} 461T et 461Y. Ce permis n'a pas été mis en œuvre.

Le 21 septembre 2015, le fonctionnaire délégué délivre à la même association un permis d'urbanisme ayant pour objet la reconstruction d'un immeuble existant en une église-mémorial sur le même bien.

Le 3 juin 2016, sur recours introduit par le collège communal de la ville de Seraing dans le cadre d'une nouvelle demande, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis d'urbanisme sollicité. Le permis est partiellement mis en œuvre mais les travaux autorisés ne sont pas réalisés dans le délai de péremption du permis.

Selon l'acte attaqué, deux demandes de permis d'urbanisme concernant le même site et ayant respectivement pour objet l'extension d'une église et la construction d'une église-mémorial dédiée aux victimes et prisonniers de la seconde guerre mondiale, ont fait l'objet de refus tacites respectivement les 11 avril et 17 octobre 2022.

4. Le 23 mai 2023, l'ASBL Conférence Sainte-Trinité du patriarcat de Moscou introduit auprès des services du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une église-mémorial dédiée aux victimes et prisonniers de la seconde guerre mondiale sur un bien sis rue Ferrer 73-75 à Seraing, cadastré 2^e division, section E, n^{os} 461T et 461Y.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège, adopté par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987.

Le 12 juin 2023, le fonctionnaire délégué accuse réception de la demande de permis.

5. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville de Seraing du 26 juin au 11 juillet 2023. Elle donne lieu à une réclamation et un courrier favorable au projet.

Le 20 juillet 2023, le collège communal émet un avis défavorable sur la demande de permis.

L'avis transmis le 25 juillet 2023 par le service régional d'incendie de Liège zone 2 est favorable conditionnel.

6. Par un courrier du 18 octobre 2023, le fonctionnaire délégué décide de proroger de trente jours le délai d'envoi de sa décision.

Le 16 novembre 2023, il délivre le permis sollicité sous conditions.

Le 18 décembre 2023, le collège communal introduit un recours contre cette décision d'octroi auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 19 janvier 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 29 janvier 2024. Le même jour, celle-ci émet un avis favorable conditionnel.

Le 27 février 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire d'octroyer, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 21 mars 2024, le ministre délivre le permis demandé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles D.62, D.66 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'article D.II.24 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 et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, du règlement général de procédure, elle résume le moyen, divisé en deux branches, de la manière suivante :

« Ni l'admissibilité du projet – de nature non résidentielle – en zone d'habitat au plan de secteur (première branche) ni ses incidences sur l'environnement (seconde branche) n'ont été suffisamment et adéquatement examinées, ni motivées par la partie adverse. La notice d'évaluation des incidences jointe au dossier de demande de permis est, en outre, si lacunaire qu'elle n'a pas permis à l'autorité compétente de statuer en toute connaissance de cause quant aux incidences du projet sur l'environnement ».

11. Dans les développements de la première branche, elle expose que, dès lors que le projet, situé en zone d'habitat, vise la construction d'un établissement culturel, l'autorité compétente devait examiner et justifier en quoi l'activité de services qu'elle autorise ne met pas en péril la destination résidentielle de la zone et est compatible avec le voisinage. Elle fait grief à l'acte attaqué de n'être nullement motivé quant au respect de la première condition, alors qu'il s'imposait d'autant plus de vérifier que la fonction résidentielle du quartier conserve son caractère prépondérant qu'une église protestante est déjà implantée à proximité du site. Par ailleurs, elle reproche à la partie adverse de ne pas analyser *in concreto* la compatibilité de l'activité de culte projetée avec le voisinage, alors qu'elle avait expressément formulé des critiques quant à ce dans son recours administratif, en termes de charroi et de stationnement.

IV.2. Thèse de la partie adverse

12. Conformément à l'article 6, § 2, alinéa 2, du règlement général de procédure, la partie adverse résume sa réponse à la première branche du deuxième moyen de la manière suivante :

- « Il n'est pas contesté par la partie requérante que le projet peut trouver sa place en zone d'habitat. La partie adverse a vérifié l'absence de mise en péril du reste de la zone et la compatibilité du projet avec le voisinage ».

La réponse à la seconde branche est résumée ainsi qu'il suit :

- « Il est exact que le dossier est peu documenté au sujet des besoins en stationnement – ce que la partie adverse regrette – il n'est pas pour autant démontré que la partie adverse a statué en méconnaissance de cause, aucune autre information l'aurait incitée à statuer autrement.

Le dossier contient une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. La partie adverse a bien perçu l'existence d'une autre église à proximité du projet.

En ce qui concerne le parking, la partie adverse regrette que cette question n'ait pas été étudiée plus amplement et que l'aménagement d'un parking entièrement réservé à l'église et aménagé dans le contexte proche de l'église n'ait pas été réfléchi davantage.

En ce qui concerne l'avis du département prévention de l'IILE, la partie requérante fait référence à un avis du 22/12/2022 au sujet des dérogations sollicitées en matière d'incendie.

Dans la demande de dérogation, le demandeur en permis précise que le nombre d'occupants ne dépasse pas 50 personnes ; la zone de secours marque son accord sur la dérogation sollicitée ».

13. Dans ses développements sur la première branche, elle met en exergue la création d'un logement prévue par le projet, ce qui, selon elle, implique l'absence de risque de mise en péril de la destination principale de la zone, et, quant à la compatibilité du projet avec le voisinage, elle pointe notamment le fait que l'autorité a estimé qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur l'implantation de l'activité considérée dès lors qu'elle a été autorisée par deux permis précédents et qu'elle a spécifiquement examiné et répondu aux critiques relatives aux problèmes de charroi et de stationnement.

IV.3. Mémoire en réplique

14. La requérante réplique que l'argument visant le logement prévu pour le prêtre n'a trait qu'à une partie infime du projet et, formulé *a posteriori*, ne peut pallier les lacunes de l'acte attaqué. Elle maintient que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne la compatibilité du projet avec le voisinage, notamment en n'examinant que très imparfaitement l'impact du projet sur la question du charroi et du stationnement.

IV.4. Examen de la première branche

15. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle, tel un permis

d'urbanisme, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Au regard des exigences légales de motivation formelle, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections ou remarques qui ont été formulées lors de l'instruction de la demande. Il faut mais il suffit que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les observations émises et indiquent les raisons de droit et de fait qui justifient le sens de la décision prise.

Par ailleurs, il ne revient pas au Conseil d'État d'intervenir, en opportunité, comme arbitre des conceptions urbanistiques divergentes de l'administration et de l'auteur du recours administratif ou les riverains opposés au projet. Il ne peut que contrôler si l'administration statuant sur le recours s'est fondée sur des éléments pertinents, en droit comme en fait, et n'a pas commis d'erreur manifeste dans son appréciation des faits et demande dont elle était saisie. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être exclu. Il ne suffit pas d'affirmer qu'une autre mesure était admissible, voire meilleure.

16. L'article D.II.24 du CoDT dispose comme il suit :

« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

Aux termes de cette disposition, des activités non résidentielles peuvent être autorisées en zone d'habitat, qui est une zone multifonctionnelle, pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone, à savoir la résidence, et qu'elles sont compatibles avec le voisinage. Il s'agit de deux conditions cumulatives distinctes. La première de ces conditions procède à la fois de l'affirmation *in abstracto* de la mixité de la zone et du caractère prépondérant de la fonction résidentielle, étant entendu que le projet ne peut pas empêcher la zone d'habitat de remplir pleinement sa fonction principale qui est l'habitation. La seconde condition impose qu'il soit tenu compte *in concreto* de l'importance, de la nature et des

caractéristiques des constructions et activités existantes du voisinage au vu, non pas de la construction projetée en tant que telle, mais bien de l'activité qu'abritera la construction. L'examen de ces deux conditions doit faire l'objet d'une motivation spéciale dans l'acte attaqué.

17. En l'espèce, le projet, situé en zone d'habitat au plan de secteur, consiste principalement en la poursuite de la construction d'une église affectée au culte orthodoxe, comportant également une salle de réunion et le logement du prêtre. Il n'est pas contesté que cette construction relève des activités non résidentielles admissibles en zone d'habitat sous conditions, conformément à l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT.

18. En ce qui concerne le respect des conditions prescrites par l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

« Considérant que sur le plan urbanistique, s'agissant d'un établissement socioculturel, la demande est conforme à la destination de la zone d'habitat telle que définie par l'article D.II.24 du Code ; [...]

[...]

Considérant que la décision dont recours est notamment motivée comme suit :

“ [...]

Considérant, sur le plan paysager, que le projet s'intègre entre deux bâtiments de gabarits différents et qu'il effectue une transition volumétrique harmonieuse ; que seule la coupole principale en retrait de 10,50 m par rapport à l'alignement de la façade à rue dépasse de 7 mètres l'élévation du bâtiment voisin le plus haut ; que le projet ne présente toutefois pas de cassure volumétrique dans l'alignement des façades de la rue Ferrer ; que le clocher à bulbe du projet culmine quant à lui à 25,35 mètres, soit à une hauteur inférieure à celle du clocher de l'église protestante située rue Ferrer, à 50 m à l'ouest du projet ;

Considérant, en matière d'alignement, que le projet fait face à un ensemble de constructions d'habitat social disposé en retrait et en arc de cercle et qui ménage une ouverture dans la rue Ferrer ; que l'espace créé est essentiellement minéral, l'alignement de la voirie étant marqué par un alignement d'arbres ; que le projet permettrait d'agrémenter cet espace qui ne met en évidence aujourd'hui que quelques immeubles sans facture et un stationnement privé de camions de transport ;

(...)

Considérant, sur le plan de l'architecture, que le projet présenté, tout comme les deux projets précédents, utilise des éléments de langage patrimonial – en ce inclus le clocheton à bulbe – se rencontrant dans les édifices privés et religieux classés ou repris à l'inventaire du patrimoine de Wallonie ; que le projet présente en élévation, des éléments de pierre bleue et de brique de tonalité semblable aux constructions voisines, éléments indiscutablement dominants dans l'architecture traditionnelle wallonne ;

Considérant en outre, sur le plan de l'architecture, que le projet objet du recours tout comme le premier projet présentent une approche respectueuse des caractéristiques typologiques des bâtiments d'églises orthodoxes ;

Considérant, sur le plan de l'architecture et de l'expression architecturale proposée par le projet, que l'article [D.II.24] du Code, en acceptant pleinement les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires dans la zone d'habitat, permet à ceux-ci de pouvoir s'exprimer selon les nécessités techniques, de fonctionnalité ou même symboliques comme c'est le cas au présent projet ;

Considérant, de manière générale, qu'il est souhaitable que l'enveloppe architecturale puisse exprimer sans ambiguïté la fonction qu'elle contient ; elle ne peut se constituer en faux, avec l'objectif d'intégrer en mimétisme dans une fonction dominante, un élément qui lui serait fonctionnellement discordant ; que l'architecture ne peut effectivement omettre d'exprimer réellement la fonction ;

(...)

Considérant que la proposition présentée est suffisamment nuancée [...] pour pouvoir être acceptée ; que la concertation avec le demandeur a permis d'aboutir à un compromis reposant sur une architecture adaptée à la nature de la fonction projetée sans pour autant verser dans un projet trop exhaustif sans référence au contexte bâti ;

Considérant, en ce qui concerne le fait que le nombre d'emplacements prévus serait insuffisant, que force est de constater que le voisinage immédiat du projet permet une mise à disposition correcte et suffisante à cet égard ;

(...)

Considérant, en conclusion, que le projet s'insère de par les matériaux et les gabarits proposés, dans l'alignement du quartier d'habitat situé rue Ferrer, outre le fait qu'il respecte les prescriptions de la zone d'habitat dans laquelle il se situe [...] ; qu'il propose une expression architecturale sans ambiguïté qui reprend des éléments patrimoniaux présents en Région wallonne et qu'il permet d'agrémenter une ouverture dans l'alignement des façades ; que la DGO4 direction de l'urbanisme et de l'architecture estime que le [permis] peut dès lors être octroyé” ;

[...]

Considérant que la demande de permis porte sur la construction d'un lieu cultuel (église orthodoxe) s'implantant sur une parcelle de rangée entre deux immeubles existants ; que cette parcelle comporte déjà une partie de la structure de l'église, autorisée par permis le 03/04/2012 et le 21/09/2015 ;

Considérant que la demande concerne plus exactement la modification, l'extension en hauteur et l'aménagement de l'ensemble de l'église sur la structure déjà existante pour partie ;

Considérant que du point de vue architectural, l'église présente un gabarit et des caractéristiques traditionnels des églises orthodoxes ; qu'elle se démarque par des arcades en façades avant, un clocher central se démarquant par une pointe en forme de “bulbe”, typique des constructions orthodoxes, et un chœur arrière semi-circulaire surmonté d'un second clocher, de dimensions plus petites et surmonté également d'un “bulbe” ;

Considérant que le clocher principal culminera à une hauteur de 25,26 m sous la croix et le clocher secondaire arrière à 17,10 m sous la pointe ;

Considérant qu'en façade avant s'élèvera une arcade principale, également surmontée d'un troisième "bulbe" qui culminera à 15,72 m sous la pointe ;

Considérant les matériaux proposés : parement en briques de ton brun-rouge, parement en pierre bleue, menuiseries en PVC de ton anthracite, couverture en ardoises de ton gris foncé, revêtement de coupole en métal de ton gris foncé ;

Considérant que la demande comporte également la modification d'un logement existant situé au 1^{er} et 2^e étage de l'église ; que selon le demandeur, ce logement a fonction de logement d'appoint pour le prêtre lors de réunion et/ou autres activités nécessaires au bon déroulement des activités culturelles ;

Considérant que l'église est agrémentée d'une terrasse située au 2^e étage, en façade avant de l'église et d'une coursive type balcon, située également au 2^e étage, à l'arrière de l'église ;

Considérant que l'ensemble des toitures est caractérisé par des différences de hauteurs avec une toiture avant et une toiture arrière située à des niveaux quasi similaires et un clocher central culminant à un niveau beaucoup plus élevé ;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques locales, de son intégration au cadre et son bâti environnant, de son impact dans le paysage, de sa compatibilité avec le voisinage, comme de son adéquation avec les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme contenus dans le guide (GCU), de sa justification compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

Considérant que sur [la] base de la conformité au plan de secteur, la demande est admissible ;

[...]

Considérant que du point de vue urbanistique, l'autorité de recours se rallie pleinement à la décision du fonctionnaire délégué ;

Considérant, en effet, que bien que le bâtiment ne présente pas une architecture typique des constructions existantes sur le territoire, celui-ci se veut comme un élément marquant et est entièrement justifié au regard de l'activité proposée ; qu'au vu des différents éléments avancés lors du recours, il apparaît que le maître d'ouvrage tient compte des remarques effectuées lors des précédents permis afin de répondre à un projet qui s'intègre dans le cadre bâti existant ;

Concernant la compatibilité du projet avec le voisinage, il n'y a pas lieu de revenir sur l'implantation d'une activité culturelle au sein du voisinage en ce que l'activité a été autorisée lors de deux permis antécédents ; que de plus, une église protestante est déjà existante dans le voisinage proche ;

Considérant le grief relatif aux soucis de stationnement, qu'il est également lié à celui de la légitimité de l'activité dans le contexte concerné ; que, de ce fait, il n'y a pas lieu également de revenir sur ce point ; que cependant, le demandeur propose des solutions afin de limiter l'impact sur le stationnement par l'utilisation d'un parking appartenant à un pratiquant ;

Considérant en outre que, sur ce point, l'autorité de recours trouve regrettable que le demandeur n'ait pas réfléchi plus amplement sur la possibilité de l'aménagement d'un parking entièrement réservé à l'église et aménagé dans le contexte proche de l'église ;

[...]

Considérant, en conclusion, que l'ensemble de l'argumentation reprise *supra* motive suffisamment l'intégration du projet au sein du paysage bâti et non bâti existant, mais aussi au regard de la légitimité de l'activité dans le voisinage ; que l'autorité de recours se rallie à la décision du fonctionnaire délégué ; que le permis peut être octroyé en tenant compte des conditions du SRI ».

19. Il ressort de la motivation formelle de l'acte attaqué que son auteur a procédé à une analyse préalable de l'intégration paysagère du projet eu égard à ses hauteur, matériaux et au contexte bâti environnant, de l'adéquation des caractéristiques architecturales de la construction à la lumière des circonstances urbanistiques locales, de la problématique du stationnement aux abords de l'église projetée et de la compatibilité de l'activité projetée avec le voisinage. Il décide également de subordonner l'octroi du permis sollicité au respect des conditions formulées par le service régional d'incendie.

Aucune des considérations de l'acte attaqué, telles que ci-avant reproduites, n'indique spécifiquement les raisons pour lesquelles, selon l'autorité décidante sur recours, le projet qui lui est soumis ne risque pas d'être un obstacle à ce que la zone d'habitat dans laquelle il s'insère continue de remplir pleinement sa fonction résidentielle principale. À cet égard, l'affirmation que « sur [la] base de la conformité au plan de secteur, la demande est admissible » s'apparente à une clause de style et ne permet pas de comprendre les raisons qui ont conduit la partie adverse à considérer que la mise en œuvre de l'acte attaqué ne met pas en péril la destination principale de la zone d'habitat. Pour le surplus, la simple référence, dans l'acte attaqué, au logement « d'appoint » prévu pour le prêtre lors de réunions ou activités culturelles n'est pas de nature à démontrer que l'autorité a examiné concrètement la compatibilité de la construction en projet avec la première des conditions prescrites par l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT.

20. La première branche du deuxième moyen est fondée dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. En conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs du deuxième moyen.

V. Indemnité de procédure

21. 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}.

Est annulé l'arrêté du 21 mars 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à l'ASBL Conférence Sainte Trinité du patriarcat de Moscou un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une église-mémorial dédiée aux victimes et prisonniers de la seconde guerre mondiale, sur un bien sis rue Ferrer 73-75 à Seraing.

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 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 janvier 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux