

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.035 du 16 mars 2026

A. 241.630/XIII-10.321

En cause : **F.T.**,
ayant élu domicile chez
M^e Sandra PIERRE, avocat,
avenue Roi Albert 200
5300 Andenne,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **F.T.**,
 2. **C.L.**,
- ayant tous deux élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 avril 2024, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 16 novembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à F.T. et C.L. un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition et la reconstruction d'un chalet d'accueil dans le cadre d'une ferme d'animation, sise rue le Planceneux, 1 à Somme-Leuze et, d'autre part, la suspension de l'exécution de ce même arrêté.

II. Procédure

Par une requête introduite le 2 mai 2024, F.T. et C.L. ont demandé à être reçu en qualité de parties intervenantes.

Un arrêt n° 260.603 du 12 septembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.603) a accueilli leur requête en intervention, rejeté la demande de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, 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.

Par une ordonnance du 23 janvier 2026, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 mars 2026.

M^{me} Laure Demez, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Sandra Pierre, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Valentin Moury, *loco* M^e Bernard Pâques, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 260.603 du 12 septembre 2024. Il convient de s'y référer.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que la deuxième branche du premier moyen est fondée.

V. Premier moyen en sa deuxième branche

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.II.37, D.II.55, D.IV.6, D.IV.13, D.IV.27, D.IV.53 et R.II.37-4 du Code du développement territorial (CoDT), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, des principes de légalité et de légitime confiance, ainsi que de l'erreur de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une deuxième branche, elle souligne que seules les constructions autorisées existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur peuvent bénéficier de l'application de l'article D.IV.6 du CoDT. Elle fait valoir que les demandeurs de permis n'ont jamais justifié la légalité de la construction et que l'acte attaqué passe sous silence ces éléments, alors que le fonctionnaire délégué, le département de la nature et des forêts (DNF) et elle-même ont soulevé cet argument de droit. Elle en infère que la dérogation ne pouvait pas être accordée sur la base de la disposition précitée.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que la construction était bien autorisée, étant antérieure à l'entrée en vigueur du plan de secteur.

C. Le mémoire en intervention

Les parties intervenantes soutiennent, « au principal », que le chalet initial bénéficie de l'amnistie prévue aux articles D.VII.1, § 2/1, et D.VII.1^{er}bis du CoDT, dès lors qu'il a été érigé plus de vingt ans auparavant et donc, avant le 1^{er} mars 1998. Elles sont d'avis que, contrairement à ce qui est mentionné dans l'acte attaqué, l'exclusion visée au paragraphe 2, 1^o, de l'article D.VII.1^{er}bis du CoDT n'est

applicable que si le plan de secteur était d'application au moment de la construction. Elles estiment qu'à défaut, cela crée une discrimination entre, d'une part, un bâtiment construit avant le plan de secteur qui peut être régularisé en ignorant celui-ci et, d'autre part, un même bâtiment construit au même endroit et à la même époque, qui ne peut bénéficier de l'amnistie, alors que l'amnistie et la régularisation ont les mêmes effets. Elles considèrent que si, à l'inverse, il faut tenir compte de l'affectation du plan de secteur adopté après la construction, la zone forestière telle que définie avant le 1^{er} mars 1998 permettait des constructions pour la surveillance des bois ou des refuges de chasse et que la construction initiale pouvait bénéficier de la dérogation prévue à l'article 42, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) alors applicable.

Elles admettent que le bâtiment initial n'a jamais été couvert par un permis d'urbanisme. Elles exposent qu'initialement, le texte du CWATUP visait « les bâtiments existants » et que, par le décret RESA du 3 février 2005, le législateur a décidé de n'autoriser la dérogation que pour les « constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur », étant précisé dans le commentaire des articles du décret du 1^{er} juin 2006 que « cette disposition évite les dérogations en cascade ou l'insécurité juridique liée à cette situation » et « permet indirectement la relocalisation appropriée d'une activité ». Elles estiment que la distinction ainsi établie n'a de sens que si les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur peuvent ne pas avoir été autorisés.

Elles indiquent qu'en tout état de cause, la régularisation peut intervenir en même temps que l'octroi du permis dérogatoire et que, conformément à l'article D.VII.18, alinéa 1^{er}, du CoDT, il est fait application « soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande ». Elles constatent qu'à l'époque de la construction, il n'y avait pas de plan de secteur, celui-ci ayant été approuvé le 22 janvier 1979, et que l'appréciation de la régularisation doit se faire uniquement sur la base du bon aménagement des lieux. Elles observent, à cet égard, que la demande de permis contient les plans de la situation existante présentant l'ancien chalet et que le chalet projeté reprend l'implantation de l'ancien et est d'un gabarit similaire à celui-ci, de sorte que toutes les considérations émises relativement à la spécificité du projet au regard du lieu où il est envisagé valent pour le chalet préexistant et qu'il peut être considéré que le permis attaqué régularise, implicitement mais certainement, le chalet initialement construit.

D. Mémoire en réplique

La partie requérante observe que les parties intervenantes ne contestent pas qu'aucune autorisation n'a été délivrée pour le chalet litigieux, revendiquant même explicitement que l'acte attaqué est un permis de régularisation.

Elle estime que l'argument de la possibilité de régulariser la situation infractionnelle de ce chalet, notamment en recourant à l'article 42, § 2, alinéa 1^{er}, du CWATUP, ne peut être suivi, dès lors, d'une part, que celui-ci repose sur des suppositions de ce qu'aurait été une décision prise à un instant T sur la base d'une demande qui aurait été faite, ce qui relève de la pure hypothèse et ne peut en aucun cas servir de fondement à un permis délivré en 2023 et, d'autre part, que le CWATUP n'était plus d'application au moment de l'adoption de l'acte attaqué, de sorte que l'article 42, § 2, alinéa 1^{er}, ne peut s'appliquer. Elle ajoute que l'autorité compétente pour l'octroi de la dérogation est le fonctionnaire délégué lequel, en l'espèce, a remis un avis défavorable au projet.

Elle souligne qu'en toute hypothèse, la thèse défendue par les parties intervenantes n'est pas celle adoptée par l'auteur de l'acte attaqué, et que c'est dans l'acte lui-même que doivent se trouver les motifs de fait et de droit qui le sous-tendent. Elle est d'avis que les parties intervenantes entendent « réécrire » l'acte attaqué en substituant à sa motivation celle qu'elles auraient souhaité y voir figurer.

V.2. Examen

1. L'article D.II.37, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 2 et 4, du CoDT, alors applicable, dispose comme il suit :

« § 1^{er}. 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.
[...].
Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, à la première transformation du bois et à la surveillance des bois ».

En ce qui concerne les dérogations au plan de secteur, l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du même code est libellé comme il suit :

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

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

Cette disposition reprend, pour l'essentiel, l'hypothèse dérogatoire prévue à l'ancien article 111 du CWATUP. La notion de « bâtiments existants » dont il est question vise des bâtiments établis conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment où ils ont été construits, à savoir des bâtiments qui soit ont été construits à une époque où aucun permis de bâtir n'était requis, soit ont été construits à une époque où un permis de bâtir ou d'urbanisme était requis, sont couverts par un tel permis et ont été construits conformément à l'autorisation délivrée. La vérification du respect de ces conditions doit être dûment motivée en la forme dans la décision d'octroi de la dérogation. Cette motivation doit également faire ressortir qu'il a été fait un usage modéré de la dérogation, ce mécanisme étant de stricte interprétation.

2. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, le permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle, 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 être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de 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.

Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Le contrôle de légalité du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet, tandis que celui de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

3. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que Monsieur et Madame T[.]-L[.] ont introduit une demande de permis d'urbanisme relatif à un bien sis à 5377 Somme-Leuze, rue le Planceneux,

1, cadastré 1^{ère} division section E n° 266 E, et ayant pour objet la démolition et la reconstruction d'un chalet d'accueil dans le cadre d'une ferme d'animation ;

[...]

Considérant que le bien est situé en zone forestière, dans un périmètre d'intérêt paysager, au plan de secteur de Dinan-Ciney-Rochefort, adopté par arrêté royal du 22/01/1979, entré en vigueur le 06/07/1979 ;

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande n'est pas conforme à la destination de la zone forestière telle que définie par l'article D.II.37 du Code [...]

[...]

Considérant que l'avis conforme du fonctionnaire délégué est requis en vertu de l'article D.IV.17 du Code ; qu'il a été envoyé en date du 14/07/2023 et est défavorable aux motifs suivants :

“ (...) Considérant que l'avis du DNF relève notamment que le chalet d'accueil est lié à une activité de ferme pédagogique ; qu'elle ne vise donc pas le milieu forestier, qui est de fait peu étendu à cet endroit et devrait être envisagé dans la zone agricole ;

Considérant que le projet ne rencontre pas les conditions des articles D.II.37 et R.II.37 du Code ;

Considérant que le projet est dérogatoire à la zone forestière ;

Considérant que les demandeurs disposent déjà d'infrastructures d'accueil situées en zone agricole non loin de la parcelle visée par les demandeurs ;

Considérant que le permis relatif au permis de base, situé en zone agricole, et qui nécessiterait un bâtiment d'accueil complémentaire, objet de la présente demande, est actuellement contesté devant le Conseil d'Etat, que le recours est pendant ;

Considérant que les intentions du demandeur présentent un certain flou dans la destination finale de cette installation complémentaire ;

Considérant que tel que relève le DNF : 'il n'est pas souhaitable d'étendre et disperser l'urbanisation en zone forestière ou en bordure de celle-ci au détriment de l'expression des milieux naturels qui participent à l'équilibre écologique de la zone' ;

Considérant que la légalité du bâtiment existant en zone forestière n'apparaît pas établie, à tout le moins pour une partie de celui-ci, tel que repris dans la décision sur recours ;

Considérant qu'au vu de l'ensemble de ces éléments, les conditions des articles D.IV.6 et D.IV.13 du Code ne sont pas rencontrées (...)” ;

[...]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 18/10/2023, un avis favorable ; qu'il est notamment motivé comme [il] suit :

“ (...) La Commission estime, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, qu'il y a lieu de se rallier à l'analyse pertinente du conseil des demandeurs quant à l'application du mécanisme de présomption du chalet existant sur la base de l'article D.VII.1^{er bis} du Code ; qu'il en résulte que le chalet est légalement autorisé.

La Commission considère que la démolition et reconstruction du chalet peuvent être autorisées sur la base de l'article D.IV.6 du Code ; que la reconstruction est modérée, qu'elle ne met pas en cause la mise en œuvre cohérente de la zone du plan de secteur, que le chalet s'intègre au cadre paysager d'un point de vue architectural, de sorte que les conditions contenues à l'article D.IV.13 du Code sont rencontrées.

Par ailleurs, la Commission estime que les circonstances relatives au refus de permis pour la construction de la ferme pédagogique et d'une habitation sont sans incidence en l'espèce, l'objet du permis étant différent.

La Commission estime que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et contribue à la gestion et à l'aménagement du paysage bâti et non bâti (...)" ;

Considérant que le conseil des demandeurs a présenté devant la Commission des éléments de preuve pour établir que le chalet est préexistant à l'entrée en vigueur du plan de secteur, puisqu'il apparaît d'ailleurs sur une carte de 1978, de sorte qu'il devrait être présumé conforme au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur la base de l'article D.VII.1^{er}*bis* du Code ;

Considérant que l'article D.VII.1^{bis} du Code précise que :

“Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Cette présomption ne s'applique pas :

1° aux actes et travaux qui ne sont pas conformes à la destination de la zone du plan de secteur sur laquelle ils se trouvent, sauf s'ils peuvent bénéficier d'un système dérogatoire sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux soit d'une réglementation ultérieure en vigueur avant le 1^{er} mars 1998 ;
[...]" ;

Considérant que le chalet, même s'il existait avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, ne peut pas faire l'objet de la présomption irréfragable de conformité établie par l'article D.VII.1^{bis} précité du Code puisqu'il est concerné par le premier cas dans lequel ledit article écarte l'application de la présomption de conformité; qu'en effet, le chalet n'étant pas conforme à la destination de la zone du plan de secteur sur laquelle il se trouve, soit la zone forestière, la présomption de conformité ne s'applique pas ;

[...]

Considérant que l'article D.IV.6 du Code précise par ailleurs que : [...] ;

Considérant que, comme il a été établi ci-avant, le chalet est une construction qui existait avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ;

Considérant que la jurisprudence a établi ce qu'il faut entendre par reconstruction dans le cadre de l'interprétation de l'article 111 du CWATUP mais qui peut être pris en considération pour la lecture de l'article D.IV.6, à savoir “qu'un édifice délabré existant est un bâtiment au sens de l'article 111 et qu'il s'agit d'un projet de reconstruction dès lors (...) que l'habitation en projet s'implante en lieu et place du bâtiment en ruine, qu'elle reproduit en majeure partie le gabarit et le volume de l'habitation destinée à être détruite” (cfr C.É., n° 216.287 du 16.11.2011, affaire *Duhaut*) ; que les photographies présentes dans le dossier permettent de visualiser le gabarit et le volume du volume destiné à être reconstruit ; que le nouveau chalet envisagé reproduit en majeure partie ce gabarit et ce volume ;

Considérant que la dérogation prévue par l'article D.IV.6 pourrait dès lors être octroyée moyennant le respect des conditions prévues par l'article D.IV.13 ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.13 du Code, un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur si les dérogations :

- sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;
- ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;
- concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Considérant que pour envisager les spécificités du projet au regard du lieu où il est envisagé, il y a lieu de se pencher sur l'usage que les demandeurs entendent réserver au chalet ; qu'à cet égard, le dossier de présentation présent dans le dossier fait état de nombreuses activités organisées par les demandeurs en lien avec la découverte de la nature, la préservation de l'environnement et l'éducation au respect du monde vivant ; que ces activités sont compatibles avec la zone forestière dans laquelle prend place le projet ;

Considérant que la présence de ce chalet de taille réduite et réalisé en bardage bois ne fait pas obstacle à la mise en œuvre du plan de secteur ; que la zone forestière reste 'utilisée' comme toute autre zone forestière ; que l'équilibre écologique y demeure préservé ;

Considérant que les matériaux utilisés permettent à l'ouvrage de s'intégrer au cadre environnant ; que le bardage bois assurera une intégration optimale à la zone forestière ;

Considérant que, comme l'a rappelé la Commission, la demande de permis introduite par les demandeurs et relative à la ferme pédagogique et à une habitation sur une autre parcelle (et qui a fait l'objet d'une décision d'annulation par le Conseil d'Etat) est sans incidence sur la présente demande ».

4. Il est constaté, dans les motifs qui précèdent, que « le chalet est une construction qui existait avant l'entrée en vigueur du plan de secteur », à savoir le 6 juillet 1979, sur la base d'une photographie IGN de 1978 produite par les demandeurs de permis à l'appui de leur recours administratif contre la décision de refus de permis prise en première instance par le collège communal de Somme-Leuze. Cette photographie est reproduite dans le dossier de la partie adverse et la partie requérante ne conteste pas cet état de fait.

5. Les motifs de l'acte ne permettent toutefois pas de vérifier que la partie adverse a examiné si le bâtiment préexistant a été construit à une époque où aucun permis de bâtir n'était requis ou s'il a été autorisé par un tel permis.

À cet égard, le DNF mentionne, dans son avis défavorable du 10 mai 2023, ce qui suit :

« l'existence de ce chalet ne témoignait pas du fait qu'il ait été dûment autorisé. Un permis était déjà requis à l'époque pour implanter ce type de construction. La nouvelle demande ne fournit pas la preuve de l'autorisation délivrée pour la construction de ce chalet ».

De même, le fonctionnaire délégué considère, dans son avis défavorable rendu le 14 juillet 2023, que « la légalité du bâtiment existant en zone forestière

n'apparaît pas établie, à tout le moins pour une partie de celui-ci, tel que repris dans la décision sur recours ».

L'acte attaqué est, quant à lui, muet sur cette question. Le seul constat que le chalet a été construit avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ne suffit pas à motiver l'acte attaqué au regard des exigences de l'article D.IV.6, du CoDT. Partant, sa motivation est insuffisante et inadéquate.

6. Les explications que l'autorité donne *a posteriori*, dans ses écrits de procédure, ne sont pas de nature à pallier les lacunes du dossier administratif ni les insuffisances de la motivation de l'acte attaqué. En l'espèce, les développements des parties intervenantes sur la possible « amnistie » du chalet litigieux, sa « régularisation implicite » ou encore sa régularisation en recourant au système dérogatoire de l'article 42, § 2, du CWATUP est une motivation *a posteriori* qui ne peut combler le défaut de motivation formelle de l'acte attaqué, voire primer sur celle-ci.

7. La deuxième branche du premier moyen est fondée.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

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}.

L'arrêté du 16 novembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à F.T. et C.L. un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition et la reconstruction d'un chalet d'accueil dans le cadre d'une ferme d'animation, sise rue le Planceneux, 1 à Somme-Leuze, est annulé.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 mars 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Céline Morel,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Céline Morel

Laure Demez