

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.611 du 7 mai 2026

A. 243.501/XIII-10.560

En cause : **A. D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Julien BOUILLARD, avocat,
 rue Jean-Baptiste Brabant 56
 5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
 boulevard du Midi 29
 6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 novembre 2024, le requérant demande l'annulation de l'arrêté du 21 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet l'implantation d'un hébergement touristique en zone forestière sur un bien sis chemin du Bois de Grune à Nassogne, cadastré 5^e division, section A, n° 1496y4.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Lucie Vercheval, 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 31 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint, 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

1. En 2022, le requérant introduit auprès de la commune de Nassogne une demande de certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet le placement de deux hébergements touristiques sur un bien situé chemin du Bois de Grune à Nassogne et cadastré 5^{ème} division, section A, n^{os} 1496K4 et 1496Y4. Cette demande consistait, d'une part, en la transformation d'une caravane en cabane en bois (régularisation d'une caravane existante couverte d'un bardage en bois implantée) sur la parcelle n° 1496K4 et, d'autre part, en la construction d'une nouvelle cabane en bois sur la parcelle n° 1496Y4.

Le bien se situe en zone forestière au plan de secteur et au schéma de développement communal (SDC) ainsi qu'à proximité d'une zone Natura 2000, dans une zone de prévention forfaitaire et dans le périmètre de la Grande Forêt de Saint-Hubert.

2. Le 19 juillet 2022, le collège communal de Nassogne refuse de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité.

3. Le 2 août 2022, le requérant introduit un recours administratif à l'encontre de ce refus auprès du Gouvernement.

4. Le 31 octobre 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité.

5. Le 1^{er} avril 2023, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'implantation d'un hébergement touristique en zone forestière sur la parcelle cadastrée n° 1496Y4. Le projet est décrit comme suit dans le formulaire de demande (cadre 2 de l'annexe 9) :

« Le projet consiste dans l'implantation d'un hébergement touristique en zone forestière. Le projet initial (implantation de 2 hébergements touristiques) a été réduit à 1 hébergement, notamment afin de tenir compte de la décision du Ministre du 31 octobre 2022.
Le projet consiste dans le déplacement d'un hébergement touristique sur la parcelle cadastrée 5^{ème} division, section A, n° 1496Y4, permettant une meilleure intégration d'un projet de ce type. La caravane actuellement située sur la parcelle cadastrée 5^{ème} division, section A, n° 1496K4 est supprimée.
Le projet est conforme à la zone forestière (articles D.II.37, § 4 et R.II.37-11, § 2), ce qui a été admis par les autorités sur recours, tout comme le principe même d'une demande de permis à cet endroit ».

6. Le 24 août 2023, il est accusé réception du dossier de demande complet.

7. Du 15 au 29 septembre 2023, une enquête publique est organisée. Six réclamations sont introduites.

8. Différents avis sont émis, parmi lesquels les avis défavorables du département de la nature et des forêts (DNF) du 2 octobre 2023, de la commission consultative d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) du 7 septembre 2023 et du service communal de distribution d'eau du 13 octobre 2023.

9. Le 4 décembre 2023, le collège communal décide de prolonger de 30 jours le délai d'instruction de la demande.

10. Le 15 janvier 2024, il refuse d'octroyer le permis sollicité.

11. Le 15 février 2024, le requérant introduit un recours administratif au Gouvernement wallon à l'encontre de ce refus.

12. Le 15 mars 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) notifie une première analyse du recours.

13. Le 27 mars 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) auditionne les parties et émet un avis défavorable.

14. Le 26 avril 2024, la DJRC propose que le permis soit refusé.

15. Le 21 mai 2024, le ministre refuse le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.37 et R.II.37 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, des principes de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur et de la contradiction dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant critique le motif de l'acte attaqué aux termes duquel l'accès au projet se fait par un accès privé d'une distance de 328 mètres avant d'atteindre la voirie publique d'accès alors que, selon lui, l'accès au projet se fait, de manière pédestre, par un cheminement d'une cinquantaine de mètres depuis la voie publique d'accès. Il en infère l'inexactitude du motif selon lequel l'implantation du projet ne respecte pas l'article R.II.37-11, § 2, 5°, du CoDT qui dispose que l'hébergement est implanté à une distance maximale de 100 mètres par rapport à la voirie publique d'accès.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse souligne que l'article R.II.37-11, § 2, 5°, du CoDT doit être lu en parallèle de l'article D.II.37, § 7, du CoDT de sorte qu'un hébergement touristique ne peut être admis que pour autant qu'il se situe à une distance maximale de 100 mètres par rapport à la voirie publique d'accès, laquelle doit être 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 de véhicules proportionnées à la capacité d'accueil de ces activités. Elle indique que, dans ces conditions, seul le chemin communal n° 3 doit être pris en considération. Elle ajoute que, selon l'avis défavorable du service communal des eaux, il n'existe aucune possibilité de distribution d'eau à cet endroit et, partant, que la voirie publique n'est pas suffisamment équipée en eau. Selon elle, à supposer même qu'elle rajoute une condition légale en prenant en considération le

cumul de l'emprise des différents chemins d'accès – *quod non* –, le projet ne pourra être réalisé puisque le prescrit légal prévoit expressément que les voiries publiques d'accès à proximité doivent être suffisamment équipées, notamment en eau.

C. Le mémoire en réplique

Le requérant indique que l'article D.II.37, § 7, du CoDT vise uniquement les activités visées aux paragraphes 4 et 5 à l'exclusion de l'hébergement. Il expose que les conditions à remplir pour qu'un hébergement touristique soit acceptable en zone forestière sont prévues par l'article R.II.37-11, § 2, du CoDT qui n'impose pas que l'hébergement se situe à proximité d'une voirie suffisamment équipée mais uniquement qu'il soit implanté à une distance maximale de 100 mètres par rapport à la voirie publique d'accès. Il souligne que cette disposition est claire et, partant, ne doit pas faire l'objet d'une interprétation. Il considère que la lecture restrictive qu'en fait la partie adverse n'est pas juridiquement valable car *contra legem*. Il ajoute que le CoDT n'exige pas que le cheminement depuis la voie publique vers le projet se fasse sur une longueur de moins de 100 mètres, la longueur de la voie privée permettant d'accéder à la voie publique n'étant pas, selon lui, une condition légale. Il en déduit que l'acte attaqué est fondé sur une condition légale inexistante de sorte que la partie adverse commet une erreur de droit en se considérant légalement empêchée d'octroyer le permis sur cette base.

Subsidiairement, il souligne que, si l'exigence d'une voirie suffisamment équipée est applicable – *quod non* –, cette motivation ne se trouve pas dans l'acte attaqué et constitue une motivation *a posteriori* formulée pour les besoins de la cause et, partant, contestable.

C. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle soutient que l'accessibilité du site, à défaut de définition légale, doit être appréhendée selon son sens « raisonnable » ou « acceptable » eu égard au contexte juridique particulier dans lequel le terme est utilisé, et non selon son sens lexical. Elle considère, en s'appuyant sur les travaux préparatoires et la doctrine, que la fonction de la « conservation de l'équilibre écologique » de la zone forestière doit être appréciée au regard de l'écosystème forestier de la zone concernée et que les conditions d'implantation de ce type d'ouvrage exceptionnel dans cette zone doivent être appliquées strictement. Elle rappelle l'avis du DNF qui énonce que le projet est implanté en plein cœur du massif forestier et est entouré d'un site Natura 2000. Elle en déduit qu'elle n'a pas commis d'erreur de droit en ne tenant pas compte de la distance à vol d'oiseau mais en tenant compte de la longueur de l'accès depuis le domaine public.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant reproche à la partie adverse de confondre son appréciation de la paisibilité des lieux avec l'un des motifs de refus du permis. Elle soutient que le fait que le DNF a estimé la zone comme étant particulièrement paisible n'autorise pas la partie adverse à justifier le refus de permis par un motif illégal, à savoir une exigence d'accès de moins de 100 mètres alors que, selon lui, le CoDT exige une distance dans l'absolu et donc à vol d'oiseau. Il précise que l'accès jusqu'au projet peut se faire en ligne droite depuis la voirie publique en moins de 50 mètres.

Il précise qu'au moment de l'introduction de sa demande, il avait estimé que l'usage d'une voie privée existante était de nature à préserver l'environnement et considère que, si l'autorité avait estimé que l'accès doit se faire en ligne droite par un nouveau cheminement, elle aurait pu l'imposer.

IV.2. Examen

1. 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 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. 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. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte et à l'importance de la décision prise.

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.

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 interne de l'acte attaqué.

2. L'article D.II.37, § 4, du CoDT, qui précise les activités externes susceptibles d'être autorisées en zone forestière et à quelles conditions, dispose comme suit :

« 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 ».

Cette disposition consacre la possibilité d'instaurer des « activités d'accueil du public à des fins didactiques, d'initiation à la forêt, d'observation de la forêt, récréatives ou touristiques », dont font partie les hébergements touristiques, et fixe les conditions à remplir pour que ces activités soient admissibles en zone forestière. Elle impose que ces activités soient situées à la lisière des peuplements à l'exclusion des hébergements pour lesquels cette condition ne doit pas être respectée.

L'article D.II.37, § 7, du même code, applicable aux activités visées notamment au paragraphe 4 précité, en ce compris les hébergements de loisirs, rajoute que ces activités ne sont admissibles que « 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 ».

L'article R.II.37-10 de ce code précise que « (f)ont partie de la liste des hébergements de loisirs visée à l'article D.II.37, § 4, les tentes, les tipis, les yourtes, les bulles et les cabanes en bois, en ce compris sur pilotis ».

L'article R.II.37-11, § 2, du CoDT fixe, quant à lui, les conditions cumulatives auxquelles un hébergement touristique est admissible en zone forestière, dont la 5^{ème} condition est libellée comme suit :

« 5° l'hébergement est implanté à une distance maximale de cent mètres par rapport à la voirie publique d'accès ».

Cette disposition ne précise pas la manière dont il doit être accédé à cette voirie ni celle dont il convient de calculer la distance maximale de cent mètres.

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

« Considérant que des éléments subséquents ont été fournis dans le cadre de la nouvelle demande ; que notamment un plan de situation, réalisé à l'échelle du 1/2000^{ème}, précise l'accès à l'hébergement touristique ; qu'il en résulte que les deux voiries publiques évoquées par le demandeur, concrétisent le tracé d'un seul

chemin communal, à savoir le chemin communal n° 3 (Chemin du Bois de Grune); qu'il s'agit de l'unique voirie publique située à proximité du projet ; qu'en outre, le plan de situation précise également le tracé de chemins privés et d'une servitude de passage menant à la parcelle n° 1496Y4, concernée par la demande ; que la longueur de ces divers accès privés sont cotés depuis le domaine public et que le cumul de leur emprise atteint 328,00 m (85 m + 170 m + 26 m + 47 m) ; que force est de constater que la parcelle où l'hébergement touristique est projeté se situe à plus de 100 m par rapport à la voirie publique d'accès ; que les conditions cumulatives de l'article R.II.37-11, § 2, ne sont pas rencontrées ».

Il ressort de ce considérant que la partie adverse ne motive pas son refus par l'absence d'équipement, notamment en eau, de la voirie située à proximité. Il s'agit d'une motivation fournie *a posteriori* dont il ne peut être tenu compte dans l'examen de la légalité de l'acte attaqué, même à la supposer exacte.

Le seul motif de refus de l'acte attaqué est pris du non-respect de la distance maximale de 100 mètres par rapport à la voirie publique d'accès, l'autorité appréciant cette distance au regard de l'accès au projet par une voirie privée de 328 mètres depuis la voirie publique.

Il ressort des éléments du dossier et des plans joints à la demande que la voirie publique la plus proche du projet est le chemin du Bois de Grune (chemin communal n° 3). Ni l'article D.II.37, § 7, ni l'article R.II.37-11, § 2, 5°, n'imposent que la voirie publique soit accessible par un chemin lui-même carrossable et d'une longueur de 100 mètres maximum. Le projet doit uniquement être implanté à une distance maximale de 100 mètres par rapport à cette voirie. Partant, il y a lieu de tenir compte de la distance à vol d'oiseau séparant l'implantation du bien et la voirie publique, indépendamment de la longueur du cheminement privé d'accès au projet.

En l'espèce, il ressort des documents joints à la demande de permis, et plus particulièrement du plan de situation, qu'à vol d'oiseau, l'hébergement touristique projeté se situe à moins de 50 mètres de la voirie publique la plus proche et qu'un passage pédestre d'une cinquantaine de mètres est prévu en ligne droite en bordure de parcelle depuis la voie publique pour accéder à hauteur du projet.

La partie adverse commet une erreur de droit en prenant en considération la longueur du chemin d'accès privé (asphalté puis empierré) entre la voirie publique et l'implantation du projet pour s'assurer du respect des conditions fixées à l'article R.II.37-11, 5°, du CoDT.

4. Le fait que le DNF a estimé que la quiétude de la zone d'implantation du projet en plein cœur d'un massif forestier était particulièrement importante ne permet pas à la partie adverse de justifier le refus de permis par un motif illégal.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. 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 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer à A.D. un permis d'urbanisme ayant pour objet l'implantation d'un hébergement touristique en zone forestière sur un bien sis chemin du Bois de Grune à Nassogne.

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 7 mai 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