

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

n° 266.962 du 10 juin 2026

A. 237.485/XIII-9808

En cause : **S.C.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Olivier PIRARD, avocat,
 rue Tisman 13
 4880 Aubel,

 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 12 octobre 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 12 août 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue Haute Desnié à Theux, cadastré 3^e division, section C, n° 231f.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

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

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 juin 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Olivier Pirard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 5 octobre 2021, S.C. introduit auprès de l'administration communale de Theux une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue Haute Desnié à Theux, cadastré 3^e division, section C, n° 231f.

Le bien se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Verviers-Eupen.

Le 29 novembre 2021, le collège communal établit un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet du dossier de demande.

4. Une annonce de projet est organisée du 20 décembre 2021 au 12 janvier 2022. Celle-ci ne donne lieu à aucune réclamation.

5. Divers avis sont sollicités et émis, dont l'avis défavorable du 21 février 2022 du collège communal de Theux.

6. En l'absence d'envoi d'une décision du collège communal dans le délai visé à l'article D.IV.46 du Code du développement territorial (CoDT), la fonctionnaire déléguée est saisie de la demande.

7. Le 14 avril 2022, la fonctionnaire déléguée refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 13 mai 2022, S.C. introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

9. Le 16 juin 2022, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis défavorable.

10. Le 12 août 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

11. Le moyen unique est pris de la violation de l'article 17 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales « tant pris isolément qu'en lien avec la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs », des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, du devoir de minutie et du principe de proportionnalité, ainsi que de l'excès de pouvoir.

12. La partie requérante critique la motivation de l'acte attaqué, selon laquelle « aucune construction n'est établie en second rang », en passant sous silence le dossier photographique joint à la demande de permis et, plus précisément, les photographies aériennes produites qui démontrent, selon elle, l'existence de nombreuses constructions, habitations ou hangars agricoles construits en second rang.

Elle est d'avis qu'il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué d'être d'autant plus précis sur cette question que la CAR a précisé, dans son avis, que trois de ses membres n'étaient pas opposés au principe de l'implantation en arrière-zone, de sorte qu'en rejetant, par principe, la construction en second rang, il s'écarte de l'avis majoritaire de la CAR sans la moindre motivation si ce n'est par une formule vague et incompréhensible selon laquelle « ce mode d'urbanisation n'est pas à encourager dans un contexte rural ouvert et peu dense où de nombreuses parcelles en lien avec les voiries existantes sont encore disponibles ».

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de considérer que le projet n'est pas tout à fait compatible avec le voisinage en raison de problèmes de vue, ce qu'elle conteste. Elle estime qu'en tout état de cause, les problèmes de vue invoqués ne sont pas spécifiques au projet mais inhérents à toute construction sur la parcelle à bâtir.

Elle en déduit que l'acte attaqué n'est pas motivé sur l'impossibilité de construire en second rang.

Elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué a commis un détournement de pouvoir dès lors que, sous l'apparence d'une volonté de respecter le bon aménagement des lieux, il poursuit un but illégitime en violant son droit de propriété. Elle fait valoir qu'il veut empêcher tous ses projets pour éviter d'affecter le futur lotissement à accueillir sur le terrain constructible voisin, notamment en termes de zone de recul ou de vues par rapport à une habitation existante.

Elle ajoute que les instruments de planification territoriale ne sont pas mis en œuvre par la commune de Theux et que les affirmations unilatérales de la cheffe de service du bureau d'urbanisme de cette commune lors de l'audition devant la CAR ne sont pas suivies d'effet. Elle est d'avis que refuser un permis dans l'attente d'une réflexion d'ensemble qui n'arrive pas depuis des années revient à violer le principe de proportionnalité.

Elle souligne que l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés individuelles protège la propriété privée. Si elle ne conteste pas que cette disposition n'empêche pas les organes publics de mettre en œuvre les instruments de planification qu'ils jugent nécessaires au respect de l'intérêt général, encore faut-il les mettre en œuvre, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Elle indique être consciente que le Conseil d'État n'est pas là pour arbitrer une divergence concernant le bon aménagement des lieux mais constate qu'en l'espèce, l'autorité n'a pas respecté le principe de l'article 17 précité pris isolément ou en lien avec l'obligation de motivation formelle et de proportionnalité. Elle estime être victime d'une expropriation de son terrain, sans que les autorités publiques ne paient le prix d'une juste et adéquate indemnisation.

B. Le mémoire en réplique

13. Elle considère que la jurisprudence citée par la partie adverse n'est pas transposable au cas d'espèce à partir du moment où la commune de Theux ne s'est pas dotée, au contraire de cette autre affaire, d'outil de planification pour la zone concernée. Elle relève qu'en l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué va même au-delà

d'imposer au demandeur de permis l'élaboration d'un document dont le contenu équivaut à un schéma comme document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal ou à un plan particulier d'aménagement, en prenant une position de principe dans laquelle il indique que toute demande de permis est vouée à l'échec tant que la commune ne se dote pas d'un schéma d'orientation local, ce qui ne peut être admis et constitue, à son estime, une violation des dispositions visées au moyen.

IV.2. Examen

14.1. L'article 17 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'« interdiction de l'abus de droit », dispose comme suit :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

Cette disposition n'a pas de portée autonome. Elle ne s'applique que pour empêcher qu'une personne invoque des droits et libertés consacrés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour se livrer à des activités visant à la destruction de ceux-ci.

14.2. En l'espèce, la partie requérante se prévaut d'une violation de l'article 17 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales « pris isolément » ou « en lien avec » les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, non pas au regard d'un droit ou d'une liberté consacré par une disposition de la Convention.

Un tel grief est irrecevable.

15. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable

à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

Lorsqu'une décision administrative de refus de permis se fonde sur une pluralité de motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun d'eux, ces motifs apparaissent en principe également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. Toutefois, un motif de refus peut, compte tenu de son économie générale, apparaître comme déterminant de la décision entreprise. Lorsque ce motif déterminant n'est pas critiqué ou est jugé régulier, il peut suffire à justifier l'acte attaqué, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans cette décision étant sans incidence.

16.1. L'article D.IV.53, alinéa 1^{er}, du CoDT prévoit ce qui suit :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code ».

La notion de « motivation adéquate » au sens de cet article rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, 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. 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. De plus, l'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

La motivation formelle d'une décision administrative doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs émis lors de l'instruction de la demande de permis. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins

globalement les observations formulées et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à passer outre, au moins partiellement, à ces observations et à s'écarter, le cas échéant, d'avis antérieurement intervenus sur la demande.

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.

16.2. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. 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 placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

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

« Considérant que le bien est soumis au plan de secteur de Verviers-Eupen adopté par arrêté royal le 23 janvier 1979 ; le bien y est repris en zone d'habitat à caractère rural ;

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande est conforme à la destination de la zone d'habitat à caractère rural telle que définie par l'article D.II.25 du CoDT pour le motif suivant : construction d'une habitation.

[...]

Considérant que la demande vise la construction d'une habitation en arrière-zone accessible depuis la rue Haute Desnié depuis un chemin (servitude de passage) empierré selon le plan d'implantation, et enherbé selon le reportage photographique et la vue 3D sur Google Maps ; que ce chemin étroit se situe entre deux habitations existantes ;

Considérant que dans le contexte, aucune construction n'est établie en second rang, que cette parcelle se situe en fond de jardin des habitations sises rue haute Desnié ; que ce mode d'urbanisation n'est pas à encourager dans un contexte rural ouvert et peu dense où de nombreuses parcelles en lien avec les voiries existantes sont encore disponibles ;

Considérant que l'inscription en zone d'habitat à caractère rural ne confère pas *de facto* l'obligation d'y accepter une construction ; qu'en termes d'aménagement du territoire, les habitations doivent être en lien des voiries existantes ; que cet îlot

intérieur pourrait à l'avenir être urbanisé ; que pour ce faire, une réflexion d'ensemble de type schéma d'orientation local devrait être envisagé en accord avec le collège communal afin d'urbaniser l'ensemble de manière cohérente et de créer un réseau et un maillage de voirie permettant de créer un réel quartier ;

Considérant que tel n'est pas le cas actuellement ;

Considérant qu'autoriser ponctuellement la construction d'une habitation sans lien avec les voiries existantes risque de compromettre l'urbanisation future de la zone si elle devait être envisagée par le Collège et si les besoins fonciers le justifiaient;

Considérant qu'en l'état cette construction ne peut être autorisée ».

Il ressort de cette motivation que l'auteur de l'acte attaqué, après avoir constaté que la demande est conforme à la destination générale de la zone telle que définie à l'article D.II.25 du CoDT, expose, dans deux motifs successifs, les raisons de sa décision de refus. Tout d'abord, il fait valoir que la construction d'une habitation en second rang, en fond de jardin des autres habitations, « n'est pas à encourager dans un contexte rural ouvert et peu dense où de nombreuses parcelles en lien avec les voiries existantes sont encore disponibles » et qu'en termes d'aménagement du territoire, « les habitations doivent être en lien avec les voiries existantes ». Ensuite, il indique que si l'« îlot intérieur pourrait à l'avenir être urbanisé », il est recommandé d'envisager « une réflexion d'ensemble de type schéma d'orientation local [...] afin d'urbaniser l'ensemble de manière cohérente et de créer un réseau et un maillage de voirie permettant de créer un réel quartier », de sorte qu'« autoriser ponctuellement la construction d'une habitation sans lien avec les voiries existantes risque de compromettre l'urbanisation future de la zone si elle devait être envisagée par le collège et si les besoins fonciers le justifiaient ». Au regard de leur économie générale, chacun de ces deux motifs de refus est nécessairement déterminant à lui seul de la décision de refus intervenue.

18. Le premier motif de refus permet à la partie requérante de comprendre pourquoi l'autorité estime qu'en termes de bon aménagement des lieux, le projet qui s'inscrit en second rang, en fond de jardin des autres habitations, et n'est accessible que via une servitude de passage sur un chemin enherbé et étroit situé entre deux habitations existantes, n'est pas admissible. La seule circonstance que certains membres de la CAR « ne sont pas opposés au principe de cette implantation » ou que la partie requérante ne partage pas le point de vue de l'autorité délivrante ne suffit pas à établir une erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, la vue aérienne que la partie requérante produit ne permet pas d'établir le contraire, alors que l'examen du plan de la situation cadastrale confirme, au contraire, que la trame bâtie est caractérisée par une implantation des habitations en front de voirie, de sorte qu'il n'est pas établi que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation en estimant que dans un contexte rural ouvert et peu dense, une

habitation située en arrière-zone est en contradiction avec la trame bâtie existante, et qu'il est préférable que les habitations soient en lien avec les voiries existantes.

Il s'ensuit que les griefs exposés quant au premier motif de refus ne sont pas fondés.

19. Compte tenu du caractère déterminant de ce premier motif de refus, la circonstance que le second motif de refus serait éventuellement irrégulier est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

Il s'ensuit que les griefs afférents à ce second motif de refus sont irrecevables.

20.1. Le détournement de pouvoir est l'illégalité de l'acte quant à son but. Il requiert que l'auteur vise un autre but que celui que le législateur a en vue, c'est-à-dire un but qui est alors illicite. Le détournement de pouvoir n'est toutefois admis qu'à une double condition : la présence d'un but illicite et l'absence de but licite. Il faut à tout le moins que l'autorité ait agi principalement sinon exclusivement dans un but illicite. La charge de la preuve du détournement de pouvoir incombe à celui qui l'invoque.

20.2. En l'espèce, la partie requérante ne démontre aucune des deux conditions requises pour qu'il puisse être conclu à l'existence d'un détournement de pouvoir mais se limite à formuler une pétition de principe à l'encontre de l'auteur de l'acte attaqué.

Le grief n'est pas fondé.

21. Partant, le moyen unique est non fondé et, pour le surplus, irrecevable.

V. Indemnité de procédure

22. 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 est rejetée.

Article 2.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 juin 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders