

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

n° 267.100 du 18 juin 2026

A. 241.186/XIII-10.265

En cause : O.D.,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nicolas DUBOIS, avocat,
 chaussée de Louvain 523
 1380 Lasne,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Damien JANS, avocat,
 avenue de Tervueren 412/5
 1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 11 décembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire lui délivre un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'extension et de la transformation d'une caravane résidentielle mais refuse de le lui octroyer pour l'aménagement des abords (terrasses, piscine et murs de soutènement), sur un bien sis Voyer du Four à Herbeumont, cadastré 1^{re} division, section B, n^{os} 871A et 1416B.

II. Procédure

Un arrêt n° 264.613 du 22 octobre 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.613) a rouvert les débats et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Julien Lejeune, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 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 Marie Bourgys, *loco* M^e Nicolas Dubois, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, *loco* M^e Damien Jans, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 264.613 du 22 octobre 2025. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Seconde branche du moyen unique

IV.1. Thèse du requérant

A. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles R.IV.1-1, alinéa 4.3, R.IV.1-1, J.3, et R.IV.1-1h du Code du développement territorial (CoDT) et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de la contradiction dans les motifs, de l'erreur de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une seconde branche, le requérant fait valoir qu'un permis d'urbanisme n'était pas requis pour l'aménagement des abords de la caravane, autres que la piscine, en application de la rubrique J.3 de l'article R.IV.1-1 du CoDT, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué.

Il soutient qu'étant entendu que, dans son avis, la CAR a considéré que la terrasse sur plots était exonérée de permis, l'acte attaqué est contradictoire en ce qu'il se réfère à cet avis pour conclure l'inverse. Il relève une contradiction en ce que l'autorité délivrante considère, dans un premier temps, que l'emprise des constructions et aménagements est relativement peu importante et impactera faiblement la zone agricole pour, ensuite, conclure que les aménagements extérieurs projetés seront disproportionnés et ne participeront pas à la protection du paysage agricole.

Il précise que la terrasse sera surélevée et reposera sur des plots mais qu'elle sera située « au niveau du sol » au sens de la rubrique J.3 précitée, ce qui implique, selon lui, de ne pas pouvoir, à taille humaine, passer entre le niveau du sol et la terrasse. Il soutient que cette rubrique ne limite pas la superficie des terrasses visées et ajoute que le projet n'impliquera aucune modification sensible du relief du sol au sens de celle-ci. Selon lui, l'auteur de l'acte attaqué ajoute une condition à la rubrique précitée en invoquant un critère de proportionnalité en termes d'emprise au sol.

B. Le mémoire en réplique

Il insiste sur le fait qu'il n'y a pas de modification sensible du relief du sol compte tenu de la faible hauteur des terrasses.

C. Le dernier mémoire

Il ajoute qu'une terrasse se trouve « nécessairement » toujours, quel que soit le matériau utilisé, en surélévation par rapport au sol, et ce précisément à partir du moment où il n'y a pas de modification sensible du relief du sol.

Se référant au considérant de l'acte attaqué précisant les différentes hauteurs entre le niveau naturel du sol et le niveau relevé de la terrasse ainsi qu'aux instructions administratives qui, selon lui, n'exonèrent pas de permis les terrasses pour autant qu'il existe un « volume ouvert ou fermé » venant se superposer ou se rajouter aux terrasses, *quod non* en l'espèce, il en infère que le fait que la terrasse litigieuse soit surélevée par rapport au niveau du sol n'exclut pas qu'elle soit exonérée de permis.

Il maintient sa critique de la contradiction dans les motifs de l'acte attaqué, estimant qu'ils contiennent deux appréciations différentes de l'aménagement du territoire et de l'impact des travaux projetés.

IV.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout permis d'urbanisme, comme tout acte administratif 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 permettre aux intéressés de comprendre les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait et de vérifier que la motivation a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'article R.IV.1-1, alinéa 1^{er}, du CoDT tel qu'applicable, dispose comme suit :

« La nomenclature qui suit détermine les actes, travaux et installations qui :
1° sont exonérés du permis d'urbanisme ;
2° sont d'impact limité au sens des articles D.IV.15 et D.IV.48 ;
3° ne requièrent pas l'intervention obligatoire d'un architecte ».

Le point J.3 de cette nomenclature exonère de permis « 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 ». Les critères visés dans cette rubrique sont cumulatifs de sorte que le non-respect d'un d'entre eux implique nécessairement que les actes et travaux concernés ne sont pas exonérés de permis d'urbanisme.

Sur la portée du premier critère du « niveau du sol », les « instructions administratives », formulées par la Région wallonne concernant le tableau nomenclature de l'article R.IV.1-1 du CoDT, peuvent apporter certaines précisions. Au sujet de cette rubrique J.3, elles précisent ce qui suit :

« *Quid* des terrasses ? :

- Terrasses non couvertes au sol sans modification sensible du relief du sol = point J3
- Terrasses non couvertes (sur mur de soutènement ou pilotis) avec volume ouvert ou fermé dans lequel on ne peut pas se tenir debout → (impact limité, sans architecte) = point J6
- Terrasses non couvertes (sur mur de soutènement ou pilotis ou toiture) avec volume ouvert ou fermé dans lequel on peut se tenir debout → (impact limité, avec architecte) = point B8
- Couverture d'une terrasse au niveau du sol → (dispense de permis) point J1 ».

Dans les deuxième et troisième tirets ci-dessus, les termes « dans lequel on ne peut pas se tenir debout » visent le volume ouvert ou fermé situé sur la terrasse, et non l'espace entre le sol et la terrasse. Par ailleurs, les premier et quatrième tirets visent les terrasses « au sol » alors que les deuxième et troisième tirets visent, par

opposition, les terrasses « sur mur de soutènement ou pilotis ». Partant, une terrasse située sur un mur de soutènement n'est pas considérée comme une terrasse « au niveau du sol ».

2. En l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué comporte le considérant suivant quant à la compatibilité du projet avec la zone agricole dans laquelle il s'implante :

« Considérant [...] que le bien est localisé au sein d'une zone agricole de faible superficie entourée d'une zone de bâtisse et d'une large zone forestière ; que les constructions et aménagements, compte tenu de leur emprise relativement peu importante, n'impactent que faiblement cette zone agricole limitée en superficie ».

Par ailleurs, elle comporte les considérations suivantes au sujet des aménagements des abords sollicités :

« Considérant l'article R.IV.1-1 J3 "aménagement, accessoires et mobiliers", selon lequel est exonéré du 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 les terrasses ne sont pas réalisées au niveau du sol ; que les conditions de l'article R.IV.1-1, J3 ne sont pas rencontrées ; qu'un permis d'urbanisme est requis ;

Considérant les abords ; que le projet porte sur la création de 2 espaces “terrasses” de niveaux différents de part et d'autre de la caravane et son extension, sur l'aménagement d'une piscine et la construction de murs de soutènement qui apparaissent en façades droite et gauche ; que ces terrasses ne sont pas aménagées à même le profil naturel du sol ; qu'à la lecture des coupes A et B, la caravane et son extension sont positionnées sur des vides ventilés ; que, par contre, quant aux terrasses avant et arrière, selon la représentation telle que figurée au plan, leur réalisation n'est pas assimilable à la réalisation de terrasses sur plots mais bien sur des remblais (parties hachurées et non hachurées) ; que des murs de soutènement apparaissent également en façades gauche et droite, alors que pour la façade avant cela n'apparaît pas clairement du fait du dessin d'une haie de +/- 1,10 m de hauteur ; que la terrasse arrière est positionnée à + 0,20 m par rapport au niveau 0 de la caravane (rez), soit +/- 0,60 m plus haut que le niveau du terrain naturel ; que la première partie de la terrasse avant est positionnée +/- 0,14 m plus bas que ce niveau 0 et +/- 0,70 m plus haut que le niveau du terrain naturel ; que la seconde partie de cette terrasse donnant sur une volée d'escaliers droits est positionnée +/- 0,90 m plus haut que le niveau du terrain naturel ; que les aménagements de la terrasse autour de la piscine sont positionnés entre 1,00 m et 1,10 m plus haut que le niveau du terrain naturel (voir plan du rez-de-chaussée 4.02 échelle 1/100^e) ;

Considérant les différentes vues de façades ; que les aménagements extérieurs nombreux (terrasses, jacuzzi, piscine) sont implantés en surplomb par rapport aux niveaux du terrain naturel et par rapport à la structure paysagère du site dans lequel se situe le bien ;

Considérant que l'occupation du bien est excessive (+/- 273 m², sans l'emprise de la caravane) ; que l'effet cumulatif des aménagements réalisés non à même le sol a un impact paysager important ; que la structure paysagère et la topographie naturelle du site sont compromises par les aménagements extérieurs ;

Considérant, au vu de l'analyse ci-dessus, qu'une caravane d'une emprise au sol de +/- 70 m², ne justifie pas l'aménagement des abords tels que réalisés sur une emprise de +/- 273 m² ; que ces aménagements extérieurs sont disproportionnés en termes d'emprise au sol, par rapport à celle de la caravane elle-même ; que les différents aménagements qui ont été réalisés ne participent en rien à la protection du paysage agricole à cet endroit ; que ceux-ci ne peuvent être régularisés ».

3. Sur le grief pris de la contradiction de la motivation de l'acte attaqué avec l'avis de la CAR qui a estimé que la terrasse sur plots était exonérée de permis d'urbanisme, l'arrêt n° 264.613 du 22 octobre 2025 précité a jugé que ce grief « n'est pas établi dès lors qu'il ne ressort pas de cet acte-là que son auteur s'est approprié l'avis précité quant à l'appréciation de la nécessité d'un permis d'urbanisme pour la réalisation de la terrasse et de la piscine en cause, les motifs de l'acte attaqué faisant au contraire apparaître que l'autorité a considéré, au rebours de la CAR, qu'un tel permis était requis pour la piscine ». L'autorité a considéré la même chose pour la terrasse, également au rebours de l'avis de la CAR. Ce grief n'est pas fondé.

Sur le grief pris de la contradiction dans les motifs de l'acte attaqué, le premier motif visé par le requérant, aux termes duquel « les constructions et aménagements, compte tenu de leur emprise relativement peu importante, n'impactent que faiblement cette zone agricole limitée en superficie », est relatif à l'appréciation de l'autorité décidante sur la compatibilité de l'ensemble du projet, compte tenu de son emprise, avec la zone agricole dans laquelle il s'implante. Quant au second motif, selon lequel « ces aménagements extérieurs sont disproportionnés en termes d'emprise au sol, par rapport à celle de la caravane elle-même », il évoque une disproportion entre l'emprise au sol des aménagements des abords par rapport à la caravane elle-même. Ces deux motifs ne concernant pas la même question, ce grief manque en fait.

Quant au grief pris du non-respect de la notion de « niveau du sol » visée à l'article R.IV.1-1 J.3 du CoDT, l'interprétation du requérant, selon laquelle elle implique de ne pas pouvoir, à taille humaine, passer entre le niveau du sol et la terrasse, n'est pas étayée. Le fait que la terrasse est au même niveau que celui de la caravane ne permet pas non plus de considérer qu'elle est « au niveau du sol », le requérant ne contestant pas qu'elle soit surélevée et repose sur des plots. Ce grief manque en droit.

Quant à l'argument pris de l'absence de modification sensible du relief du sol impliquée par la terrasse, telle que requise par la rubrique J.3 précitée, le requérant

ne dispose pas d'un intérêt suffisant à l'invoquer dès lors que les conditions d'exonération de permis visées dans cette rubrique sont cumulatives et qu'il est établi que les aménagements en cause ne remplissent pas la condition d'être « au niveau du sol ».

Enfin, la critique prise de l'ajout dans l'acte attaqué d'une condition de « proportionnalité en termes d'emprise au sol » à l'application de cette rubrique J.3, n'est pas fondée. Il ressort des motifs précités de l'acte attaqué qu'après avoir constaté que les conditions requises par cette rubrique n'étaient pas rencontrées et en avoir déduit qu'un permis était requis, l'autorité délivrante expose les motifs qui la conduisent à refuser le permis sollicité pour ces aménagements.

4. La seconde branche du moyen unique n'est fondée en aucun de ses griefs.

L'arrêt n° 264.613 du 22 octobre 2025 ayant jugé que la première branche du moyen n'était pas fondée, le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

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 mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 juin 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Thierry Blanjean

Laure Demez