CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 267.348 du 3 juillet 2026

A. 243.439/XIII-10.556

En cause : 1. S.C.,

2. M.L.,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e^ Nicolas PETIT, avocat,
rue du Palais 60
4800 Verviers,

contre :

la commune de Welkenraedt,
représentée par son collège communal.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 8 novembre 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 28 mai 2024 par laquelle le collège communal de Welkenraedt octroie à C.R. et P.P. un permis d'urbanisme ayant pour objet l'agrandissement d'une menuiserie et la création d'un showroom avec bureau à l'étage sur un bien sis Bayaux 46 à Henri-Chapelle (Welkenraedt).

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 28 février 2025, les parties requérantes ont demandé la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la même décision.

L'arrêt n° 262.579 du 11 mars 2025 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.579). Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 12 mars 2025 par les parties requérantes.

Les parties requérantes ont déposé un mémoire ampliatif.

M. Pierre Malka, 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.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire. Celui-ci ne respecte pas l'article 14, alinéa 2, du règlement général de procédure aux termes duquel un dernier mémoire doit se limiter « à réagir synthétiquement aux arguments développés dans le rapport de l'auditeur ou dans le dernier mémoire des autres parties ».

Par une ordonnance du 5 mai 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 juin 2026 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^ Andy Defrêne, *loco* M^e^ Nicolas Petit, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, a été entendu en ses observations.

M. Pierre Malka, 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. Dossier administratif

3. La requête en annulation a été notifiée le 26 novembre 2024 à la partie adverse et réceptionnée le lendemain. Le dossier administratif a été envoyé par pli recommandé du 4 mars 2025, soit tardivement. Le Conseil d'État peut cependant avoir égard aux nombreuses pièces du dossier, annexées à la requête en annulation.

IV. Faits utiles à l'examen de la cause

4. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 262.579 du 11 mars 2025. Il y a lieu de s'y référer.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

5. Les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles D.II.25, D.IV.15, D.IV.16 et R.IV.1-1 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 généraux de bonne administration, en particulier le principe de minutie, et du principe général de droit selon lequel les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, ainsi que de l'inexactitude des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

6. Dans une première branche, ils soutiennent que l'acte attaqué n'est pas adéquatement ni suffisamment motivé, en ce que son auteur se borne à affirmer de manière stéréotypée que les actes et travaux projetés ne mettent pas en péril la destination principale de la zone du plan de secteur et qu'ils sont compatibles avec le voisinage, sans analyse spécifique de la question. À leur estime, une telle analyse par la partie adverse s'imposait, dès lors que l'exploitation d'une « menuiserie + bureau + showroom » ne relève ni de la résidence ni de l'exploitation agricole.

Dans leur dernier mémoire, ils pointent les déplacements de clients et le charroi qu'un showroom implique, ainsi que l'importance de l'agrandissement de la menuiserie.

7. Dans une seconde branche, ils font valoir que, conformément à l'article D.IV.15 ancien du CoDT ou à l'article D.IV.16 nouveau du même code, selon la date d'introduction de la demande de permis d'urbanisme, les travaux litigieux auraient dû faire l'objet d'un avis simple du fonctionnaire délégué, étant donné que les conditions de la disposition précitée pour pouvoir s'en dispenser ne semblent pas remplies et qu'en tout état de cause, l'acte attaqué ne justifie pas l'absence d'une telle consultation. Ils doutent qu'en l'espèce, on puisse considérer qu'il s'agit de travaux d'impact limité, alors que ceux-ci consistent en un agrandissement important de la superficie d'un atelier de menuiserie en zone d'habitat à caractère rural et en la création d'un showroom jusqu'alors inexistant.

V.2. Examen

A. La première branche

8. 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 1er 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 fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motiver instaurée par la loi du 29 juillet 1991 précitée doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs.

Notamment, un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant.

9. L'article D.II.25, alinéas 1er et 2, du CoDT dispose comme il suit :

« La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de l'article D.II.36, § 3.

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 de même que 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 ».

L'admissibilité en zone d'habitat à caractère rural des activités secondaires suppose la réunion de deux conditions : d'une part, ces activités ne peuvent mettre en péril la destination principale de la zone et, d'autre part, elles doivent être compatibles avec le voisinage.

Dans l'examen de la mise en péril de la destination principale de la zone, l'autorité doit s'assurer que la fonction principale peut être remplie dans la zone, quel que soit l'endroit de celle-ci. Dans l'examen de la compatibilité d'un projet avec le voisinage, l'autorité doit prendre en considération, d'une part, l'activité exercée dans les lieux ainsi que l'aspect urbanistique et sa compatibilité avec le bon aménagement des lieux et, d'autre part, les activités et constructions existantes dans le voisinage.

L'appréciation à cet égard 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.

10. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

« Considérant que [C.R.] et [P.P.] domiciliés à 4841 Welkenraedt, Bayaux n° 46, ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à la même adresse, cadastré sous division II, section E, n°139 C et ayant pour objet l'agrandissement d'une menuiserie et la création d'un showroom et bureau à l'étage ;

[…]

Considérant qu'en vertu de l'article D.IV.15 du Code, la demande ne requiert pas l'avis du fonctionnaire délégué pour le motif suivant : travaux d'impact limité ;

Considérant que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement examine de manière particulièrement concrète et précise les incidences probables du projet sur l'environnement que tenant compte de son contenu, des plans et autres documents constitutifs du dossier et eu égard aux articles D. 66 et D.68, § 1er du Code wallon de l'environnement, il y a lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

Considérant qu'au regard de ces différents éléments, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qu'il n'y a, dès lors, pas lieu d'imposer une étude d'incidences sur l'environnement ;

Vu sa délibération du 02.04.2024 décidant qu'il n'y a pas lieu d'imposer d'étude d'incidences sur l'environnement ;

Considérant que le bien est soumis à l'application :
- du plan de secteur de Verviers-Eupen, adopté par arrêté du 23 janvier 1979 ; que le bien se situe en zone d'habitat à caractère rural ;

[…]

Considérant qu'aucune liaison n'est nécessaire avec le bâtiment voisin ;

Considérant qu'un passage sera maintenu sous le volume de l'étage ;

Considérant que 3 emplacements de parking sur domaine privé sont prévus ;

Considérant que l'extension est couverte d'une toiture plate ;

Considérant que le bardage type "Tectiva" et les moellons ton naturel assurent une continuité avec le bâtiment existant ;

Considérant que l'architecture se veut contemporaine ;

Considérant que les actes et travaux projetés ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils sont compatibles avec le voisinage ;

Considérant que les travaux projetés respectent les lignes de force du paysage, que l'agrandissement s'intègre au site bâti - non bâti et ne compromet pas l'aménagement de la zone, qu'il se réalisera dans une mesure compatible avec la

destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale des plans et règlements ».

11. Il est constant que la notion d'artisanat désigne une activité où la main-d'œuvre est prépondérante. Tel est à l'évidence le cas d'un atelier de menuiserie. Au demeurant, il y a lieu de relever que l'acte attaqué n'a pas pour objet d'autoriser cette activité secondaire, admissible dans la zone à certaines conditions, celle-ci étant préexistante, mais de permettre l'extension de l'atelier et de lui adjoindre un showroom relatif à cette activité artisanale.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse relève qu'aucune liaison n'est nécessaire avec le bâtiment voisin, qu'un passage est maintenu sous l'étage, que les trois emplacements de stationnement sont projetés sur domaine privé, que l'architecture choisie est contemporaine, que la toiture en projet est plate, que les matériaux de construction sont en continuité avec le bâtiment existant et que les travaux envisagés s'intègrent dans le paysage environnant et le cadre bâti et non bâti.

Cette motivation est suffisante et adéquate. L'étendue de la motivation formelle dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. En l'espèce, la motivation pouvait être relativement succincte, dès lors que, comme rappelé, la demande des requérants ne tendait pas à pouvoir exercer une activité d'artisanat à l'endroit considéré, en zone d'habitat à caractère rural, mais à obtenir un permis d'urbanisme en vue d'agrandir la menuiserie existante et créer un showroom y relatif. Les motifs de l'acte attaqué qui décrivent les actes et travaux projetés et, notamment, les matériaux utilisés, permettent de comprendre pourquoi son auteur conclut que la destination principale de la zone n'est pas mise en péril par le projet à l'impact limité, de même que les raisons pour lesquelles il considère que celui-ci est compatible avec le voisinage et le contexte urbanistique existant.

12. La première branche du moyen n'est pas fondée.

B. La seconde branche

13. L'alinéa 1er de l'article D.IV.16 du CoDT, remplacé par le décret du 13 décembre 2023, est notamment rédigé comme suit :

« Par exception à l'article D.IV.15, le collège communal statue sans avis préalable du fonctionnaire délégué :

[…]

3° à la condition que la demande n'implique pas d'écart par rapport à la carte d'affectation des sols ou au guide régional d'urbanisme, lorsque la demande de

permis porte sur les actes et travaux visés à l'article D.IV.4, alinéa 1er, 2°, 6°, 11° à 15°, ou d'impact limité arrêtés par le Gouvernement ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 1er avril 2024.

L'article 247, alinéa 1er, du décret précité du 13 décembre 2023 modifiant le Code du développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales dispose comme suit :

« La demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date ».

En l'espèce, comme exposé dans l'arrêt n° 262.579 du 11 mars 2025, le dossier de demande complet et recevable a fait l'objet d'un accusé réception le 10 avril 2024. Partant, l'article D.IV.16, susvisé, du CoDT est applicable en l'espèce.

14. L'acte attaqué contient le motif suivant :

« Considérant qu'en vertu de l'article D.IV.15 du Code, la demande ne requiert pas l'avis du fonctionnaire délégué pour le motif suivant : travaux d'impact limité ».

La circonstance qu'y est mentionné l'article D.IV.15 ancien du CoDT en lieu et place de l'article D.IV.16 du CoDT issu de la réforme du 13 décembre 2023, applicable en l'espèce, est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué, dès lors que l'un et l'autre visent la même hypothèse, de manière analogue. En tant que tel, le constat qu'il s'agit d'un projet à impact limité, s'il est exact, suffit à justifier que l'avis préalable du fonctionnaire délégué n'ait pas été sollicité.

15. Le Gouvernement wallon a mis en œuvre, notamment, l'habilitation donnée par le décret d'arrêter les actes et travaux d'impact limité, tels que visés à l'article D.IV.16, alinéa 1er, 3°, du CoDT.

L'article R.IV.1-1 du CoDT, tel qu'applicable, vise les actes, travaux et installations qui, selon le cas, sont exonérés du permis d'urbanisme, d'impact limité et/ou ne requièrent pas le concours obligatoire d'un architecte. Il comporte une nomenclature divisée en de nombreuses rubriques, énumérées de A à Z – elles-mêmes divisées en de multiples sous-rubriques – dont notamment la rubrique A, qui concerne la « modification de l'enveloppe d'un bâtiment (isolation, élévations, toiture, baies) » et la rubrique B qui vise la « transformation d'une construction ».

Les requérants se bornent à « douter » que l'on puisse considérer que les travaux projetés en l'espèce ont un impact limité, au vu des mètres carrés qui seront ajoutés au rez-de-chaussée et à l'étage lors de la réalisation du projet. À défaut

d'identifier les rubrique et sous-rubrique de l'article R.IV.1-1 du CoDT à laquelle le projet litigieux se rattache et la raison pour laquelle, concrètement, l'avis préalable du fonctionnaire délégué était requis, la seconde branche du moyen est imprécise et, partant, irrecevable.

16. La seconde branche du moyen n'est pas recevable.

17. Le premier moyen ne peut être accueilli en aucune de ses branches.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

18. Les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de l'article D.IV.53 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, en particulier le principe de minutie, et du principe général de droit selon lequel les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, ainsi que de l'inexactitude des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

19. Ils observent que l'acte attaqué est notamment conditionné au respect de toutes les conditions prescrites par l'avis de la zone de secours VHP. Ils considèrent que le renvoi à de telles conditions revient à imposer des modifications de grande ampleur par rapport au projet présenté au collège communal, sans précision aucune. Ils sont d'avis que cela implique d'importantes modifications du projet en ce qui concerne l'implantation du bâtiment puisque le permis attaqué revient à devoir déplacer celui-ci d'au moins 8 mètres par rapport aux plans initiaux, de sorte que le permis ne peut être mis en œuvre.

VI.2. Examen

20. L'article D.IV.53, alinéas 1er et 2, du CoDT dispose comme 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.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

21. L'article 1er du dispositif de l'acte attaqué impose notamment aux titulaires de permis de « respecter toutes les conditions prescrites par l'avis de la zone de secours VHP joint en annexe ».

L'avis de la zone de secours, qui fait partie intégrante de l'acte attaqué, est favorable « moyennant le respect des conditions précitées ». Les requérants soutiennent qu'une de ces conditions impose de déplacer le projet de 8 mètres. En réalité, le passage auquel ils font référence figure sous le point 1 du rapport relatif à l'« implantation » du projet qui mentionne ce qui suit :

> « Pour éviter qu'un incendie ne puisse se propager entre deux bâtiments se faisant face, le rayonnement d'un feu sur les bâtiments d'en face ne peut être supérieur à 15 kW/m². Pour ce faire, il est nécessaire que la distance entre le bâtiment à construire et un quelconque bâtiment soit supérieure ou égale à 16 m. Pour le calcul de la distance vis-à-vis d'une parcelle voisine, cette distance peut être réduite à 8 m (donc 8m entre la façade du bâtiment à construire et la limite de parcelle). Cette distance peut être réduite si la paroi de compartiment présente une résistance au feu EI(← →o)60. Or, cela ne semble pas respecté dans le cadre du présent projet ».

Dans cet extrait, la zone de secours observe que le bâtiment à construire ne semble pas respecter les standards d'implantation visant à éviter qu'un feu se propage d'un bâtiment à un autre. Aucune condition au sens de l'article D.IV.53 du CoDT n'est prescrite comme telle. Le grief manque en fait.

22. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

23. Les requérants prennent un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, en particulier le principe de minutie, et du principe général de droit selon lequel les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, ainsi que de l'inexactitude des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

24. Ils exposent que, par une convention du 11 avril 2017, les bénéficiaires du permis attaqué ont concédé au premier requérant un droit personnel de passage dans le but de lui permettre ainsi qu'à ses descendants un libre accès « avec un véhicule à l'arrière de l'entrepôt se trouvant sur la propriété joignante, cadastrée section E, partie des numéros 139 D P0001 et 137 P0000 ».

Ils considèrent qu'en ne prévoyant qu'un étroit passage de 2 mètres sous le showroom en projet, le droit de passage précité est très largement réduit, s'agissant d'accéder à l'entrepôt du requérant avec des véhicules parfois volumineux, de sorte que l'acte attaqué porte atteinte à ses droits civils. Ils font grief à l'autorité délivrante de ne pas aborder cette problématique, sauf en imposant la condition du « respect des règles du droit civil », sans toutefois vérifier si la méconnaissance desdites règles de droit civil n'est pas la cause d'une mauvaise urbanisation.

VII.2. Examen

25. En vertu de l'article 144 de la Constitution, une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire, de sorte qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'en connaître. Il est constant que les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers et qu'une contestation portant, dans ce cadre, sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Si les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée, il est toutefois possible que la méconnaissance d'une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence en droit civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation. Dans ce cas, le litige de droit civil doit être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux.

Cette appréciation relève cependant de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel. Toutefois, sur demande d'un requérant, le Conseil d'État doit vérifier que l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Le fait qu'un permis d'urbanisme soit délivré sous réserve des droits civils des tiers ne dispense pas l'autorité qui l'octroie d'effectuer un examen au moins sommaire de la conformité des projets aux normes de droit civil, dans le cadre de son appréciation de bon aménagement des lieux.

26. Lorsqu'il connaît d'un recours en annulation formé contre un acte administratif, le Conseil d'État contrôle la légalité de celui-ci au jour où son auteur a statué. Il ne peut exercer ce contrôle que sur la base des éléments auxquels l'autorité administrative pouvait ou devait avoir égard lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

En l'espèce, les requérants ne soutiennent pas ni n'établissent, et il ne ressort d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'État peut avoir égard, que l'autorité décidante pouvait ou devait avoir connaissance de la convention de droit de passage conclue le 11 avril 2017, dont ils se prévalent.

27. Le troisième moyen n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE

Article 1er .

La requête est rejetée.

Article 2.

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 des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont également mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 400 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 juillet 2026, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Colette Debroux