

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

n° 267.819 du 25 septembre 2026

A. 248.642/XIII-11.165

En cause : **D.D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Anne-Charlotte BAECKE, avocat,
 chaussée d'Argenteau 54
 4601 Visé,

 contre :

 la ville de Visé,
 représentée par son collègue communal.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 juillet 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 23 mars 2026 par laquelle le collège communal de la ville de Visé octroie à la société à responsabilité limitée (SRL) AVE Gestions un permis d'urbanisme ayant pour objet le réaménagement d'un rez commercial et d'un appartement existant et la construction d'un entrepôt et d'un appartement sur un bien situé rue de Liège, 61 et 63 à Visé et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 29 juillet 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 24 septembre 2026.

Le dossier administratif a été déposé dans le respect du calendrier de la procédure.

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Laurane Feron, *loco* M^e Anne-Charlotte Baecke, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a été entendue en ses observations.

M^{me} Lucie Vercheval, 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 utiles à l'examen de la cause

1. Le 29 octobre 2025, la SRL AVE Gestions dépose auprès de la ville de Visé une demande de permis ayant pour objet le réaménagement d'un rez commercial et d'un appartement existant et la construction d'un entrepôt et d'un appartement d'un bien situé rue de Liège n^{os} 61 et 63 à Visé.

L'objet de la demande est décrit comme suit dans le cadre 3 du formulaire de demande (annexe 4) :

« Réaménagement d'un rez commercial et d'un appartement existant (avec aménagement du comble en chambre supplémentaire)
Après démolition d'un garage vétuste : construction d'un entrepôt et d'un appartement au-dessus à rue.
À l'arrière : aménagement d'une zone de stationnement ».

Le bien se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur et à cheval sur la zone A3 (centralité villageoise), C1 (zone résidentielle périphérique ouverte) et E2 au schéma de développement communal (SDC).

2. Le 13 novembre 2025, l'accusé réception attestant du caractère recevable et complet du dossier de demande est établi.

3. Du 20 novembre au 4 décembre 2025, une annonce de projet est organisée. Une réclamation est déposée, laquelle émane du requérant.

4. Le 28 décembre 2025, le demandeur de permis communique à la ville de Visé des explications au sujet du trafic et des livraisons envisagées dans le futur entrepôt.

5. Le 27 janvier 2026, le collège communal de Visé décide de proroger de 20 jours le délai d'envoi de sa décision et émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

6. Le 18 février 2026, le fonctionnaire délégué émet « un avis favorable sur le réaménagement du rez-de-chaussée commercial et de l'appartement existant, en regrettant toutefois que le logement ne dispose pas d'espace extérieur, et un avis défavorable sur la construction du nouvel immeuble avec entrepôt ainsi que sur la zone de parking envisagée à l'arrière ».

7. Le 23 mars 2026, le collège communal octroie, sous conditions, le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant expose qu'après l'avoir interpellée, la bénéficiaire du permis lui a répondu, par un courriel du 14 juillet 2026, que les travaux en cours ne pouvaient être stoppés, les bons de commande étant déjà signés et les travaux entamés. Il en déduit qu'il est fortement à craindre qu'elle n'attende pas la fin de la procédure en annulation pour mettre en œuvre son autorisation de sorte que cette procédure n'est pas à même de prévenir utilement les inconvénients dénoncés.

À cet égard, il soutient que le projet, qui comporte de nombreuses ouvertures orientées vers son jardin et sa terrasse, est susceptible de porter atteinte à son intimité. Il estime qu'il affectera négativement son cadre de vie eu égard à la perte significative de luminosité engendrée par le gabarit de l'immeuble et de l'entrepôt projetés, à l'importante minéralisation du terrain réservant une place limitée à la végétation et à la hausse significative du trafic entraînée par la présence de deux

logements et d'une activité commerciale générant de fréquentes livraisons, impliquant une diminution corrélative du calme dont bénéficie actuellement le voisinage.

V.2. *Appréciation*

1. L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente deux aspects : une immédiateté suffisante et une gravité suffisante. La loi n'exige pas l'irréversibilité de l'atteinte, mais permet que la suspension évite de sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure au cas où l'autorisation est annulée après son exécution.

Pour apprécier l'urgence, il y a lieu d'avoir égard aux caractéristiques particulières des lieux et du projet. Seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle du requérant sont susceptibles d'être pris en compte. Par ailleurs, les inconvénients résultant d'une situation préexistante ne peuvent pas être pris en considération pour l'établissement de la condition d'urgence, sauf dans la mesure où l'exécution du permis litigieux viendrait les aggraver d'une manière suffisamment significative.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée. La demande de suspension doit identifier et contenir *ab initio* les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner et qui justifient concrètement l'urgence. L'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents, se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le requérant fait valoir dans sa demande de suspension. Il en résulte que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue et, plus généralement, des conditions de l'urgence.

Concernant la gravité des inconvénients, les riverains d'un projet situé en zone d'habitat à caractère rural n'ont pas de droit au maintien en l'état de parcelles voisines de leur propriété, ni, le cas échéant, au maintien d'une absence de vis-à-vis dans ces parcelles, par exemple due à la présence de cours et jardins. Une telle affectation en zone d'habitat à caractère rural implique la possibilité de bâtir, agrandir ou transformer un bien immobilier et ne garantit pas à un requérant riverain de pouvoir conserver indéfiniment les avantages dont il dit bénéficier. Ainsi, toute atteinte à l'environnement existant ne présente pas nécessairement, pour les voisins directs d'un projet d'urbanisme, un degré de gravité suffisante pour pouvoir justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué

2. En l'espèce, les échanges du requérant avec la bénéficiaire du permis démontrent à suffisance que l'exécution des travaux autorisés a été entamée et se poursuit. Il s'ensuit que les inconvénients craints par le requérant, à les supposer avérés, sont d'une immédiateté suffisante pour justifier que l'exécution de l'acte attaqué soit suspendue.

S'agissant de la gravité des inconvénients invoqués, le requérant – qui est domicilié rue de Liège n° 65 juste à droite du projet litigieux – se limite à recenser divers inconvénients généralement associés à ce type de projet, sans exposer de manière concrète en quoi ceux-ci sont susceptibles de lui porter préjudice. Il ne fait valoir aucun élément concret permettant d'objectiver la nature et l'ampleur des préjudices qu'il prétend subir.

En ce qui concerne la perte d'intimité dont il se plaint, il ressort des plans de la demande de permis, cachetés par l'autorité délivrante, que les baies du pignon du projet litigieux donnant sur sa propriété sont en partie obstruées par une haie et distantes de plus d'une dizaine de mètres. En outre, les pièces des 1^{er} et 2^{ème} étages à partir desquelles les vues peuvent, le cas échéant, induire une perte d'intimité ne sont pas des pièces de vie, mais deux chambres et un couloir. La fonction de ces pièces dément le caractère grave d'un tel inconvénient, les éventuelles vues depuis ces pièces n'étant pas d'une importance telle qu'elles excèderaient ce qui est acceptable pour le voisinage dans une zone d'habitat à caractère rural. Quant aux vues depuis la terrasse du logement, le requérant reste en défaut de démontrer que la perte d'intimité crainte par ces vues revêt une gravité suffisante pour justifier *in concreto* la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

En ce qui concerne la perte de luminosité en raison du gabarit de l'immeuble et de l'entrepôt projetés, le requérant ne donne aucune précision sur la luminosité dont il bénéficie actuellement ni sur l'ombrage que ces bâtiments litigieux vont générer. Sa crainte ne repose sur aucun élément précis et concret. Partant, il

n'établit pas de manière plausible que la gêne occasionnée par les constructions litigieuses, dont l'entrepôt ne comporte qu'un seul niveau, dépasse ce qui est acceptable pour la zone dans laquelle elles s'inscrivent.

En ce qui concerne l'augmentation conséquente du trafic et la perte corrélative du calme ambiant, le requérant ne démontre pas concrètement que l'activité économique prévue dans les bâtiments litigieux engendrera réellement un nombre important de livraisons et donc de passages en véhicule. Dans l'acte attaqué, la partie adverse explique pourtant, en se basant sur les déclarations de la demanderesse de permis, que l'activité commerciale impliquera une douzaine de livraisons par an, ce qui n'est pas de nature à engendrer une augmentation significative du trafic. Au demeurant, il ne démontre pas que l'augmentation supposée significative du charroi est de nature à lui causer un préjudice grave compte tenu des caractéristiques et de la configuration des lieux ni d'avantage que la création d'un logement supplémentaire, le premier logement étant préexistant, et une activité économique impliquant dix à douze livraisons par an sont de nature à troubler le calme ambiant.

Il reste en défaut de démontrer que les inconvénients craints sont tels qu'ils excèdent les charges normales du voisinage et qu'ils sont suffisamment graves pour justifier l'urgence.

Il résulte de ce qui précède que l'urgence n'est pas établie.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation de l'article D.II.25 du Code de 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 la motivation et du principe de minutie, ainsi que de l'absence ou de l'insuffisance des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant soutient que le projet litigieux s'écarte du plan de secteur, étant donné qu'il autorise une activité commerciale en zone d'habitat à caractère rural, et que la motivation du permis attaqué est insuffisante dès lors qu'elle se contente de reprendre les déclarations de la demanderesse de permis sans examen critique ni réponse adéquate aux objections soulevées. Il reproche à la partie adverse de ne pas démontrer concrètement la compatibilité du projet avec la zone d'habitat à caractère

rural ni avec le voisinage et de ne pas exposer suffisamment les raisons pour lesquelles elle s'est écartée de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué.

VI.2. Examen prima facie

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.

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.

2. L'article D.II.25 du CoDT est libellé comme 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 ».

Cette disposition pose trois conditions pour qu'une activité autre que résidentielle ou agricole puisse s'implanter dans une zone d'habitat à caractère rural. Il faut qu'il s'agisse d'une des activités que la disposition énumère, que l'activité ne mette pas en péril les destinations principales de la zone que sont la résidence et l'exploitation agricole, et qu'elle soit compatible avec le voisinage. Il en résulte que, lorsque l'autorité administrative autorise de telles activités, elle doit vérifier ces trois conditions et cet examen doit apparaître dans les motifs de l'acte en vertu des exigences légales de motivation formelle des actes administratifs.

3. En l'espèce, le projet implique, notamment, la construction d'un entrepôt de plus ou moins 200 m² afin de permettre au demandeur de permis d'exercer son activité commerciale de vente sur un site internet. S'agissant d'une activité

commerciale, elle n'est admise en zone d'habitat à caractère rural que pour autant que les trois conditions fixées à l'article D.II.25 du CoDT soient remplies.

Dans son avis du 18 février 2026, le fonctionnaire délégué s'est prononcé sur l'admissibilité du projet et notamment d'une activité commerciale en zone d'habitat à caractère rural dans les termes suivants :

« Considérant qu'en ce qui concerne le nouvel immeuble projeté, il ressort de l'analyse des réclamations soulevées dans le cadre de l'annonce de projet que celles-ci sont fondées pour les raisons suivantes :

Considérant que la construction voisine (côté droit) est une habitation unifamiliale de type bungalow, implantée dans un environnement majoritairement résidentiel à caractère semi-rural ;

Considérant que l'entrepôt projeté à l'arrière du bâtiment principal présente une superficie particulièrement importante (près de 200 m²), qu'il se développe sur une profondeur d'environ 18 m et excède largement la profondeur bâtie de l'habitation voisine ;

[...] ;

Considérant qu'au regard de la superficie significative de la zone de stockage, du nombre de portes de garage prévues et du dispositif logistique global, les déclarations du demandeur concernant un volume d'activité limité à 10 à 12 livraisons par an paraissent peu cohérentes et interrogent quant à la réalité de l'exploitation future ;

Considérant que la nature, l'importance et les caractéristiques fonctionnelles et volumétriques de l'entrepôt projeté relèvent davantage d'une activité de type économique ou logistique, laquelle serait plus adéquatement implantée dans un parc d'activités économiques, et non dans un secteur résidentiel à vocation d'habitat ;

Considérant dès lors que le projet, tel que soumis, ne présente pas les qualités d'intégration urbanistique requises et est susceptible de porter atteinte au cadre de vie du voisinage ».

Il en ressort que le fonctionnaire délégué juge les explications données par la demanderesse de permis sur le volume d'activités peu cohérentes et est opposé à l'implantation d'une activité commerciale de cette ampleur en zone d'habitat à caractère rural, celle-ci ne s'implantant pas adéquatement dans un secteur résidentiel à vocation d'habitat.

La partie adverse octroie néanmoins le permis sollicité, après avoir exposé les considérations suivantes quant à l'implantation de l'activité commerciale dans la zone à caractère résidentiel :

« Considérant que l'activité économique est admissible en zone d'habitat à caractère rural pour autant qu'elle soit intégrée et compatible avec la fonction résidentielle ; que dans ce cas le charroi généré par l'activité sera fortement limité en raison de la superficie de stockage de l'entrepôt permettant de limiter le nombre de livraisons des produits ; qu'actuellement le demandeur dispose d'un entrepôt en zone

d'habitat à Jette avec en moyenne 14 à 16 livraisons par an, le lundi ou le mercredi (horaire bureau 09h - 17h) ; que ces livraisons (équivalent d'une palette) se font via des camionnettes ; qu'il ne dispose pas de suffisamment de capacité de stockage ; qu'un minimum de 140 m² est nécessaire ; que les volumes stockés sont importants ; que l'activité ne génère aucun désagrément pour le voisinage (bruits, odeurs, ..) ; que l'objectif est d'augmenter la surface de stockage de l'entrepôt à +/- 200 m² hors bureaux afin de limiter les livraisons à 10 à 12/an avec l'équivalent de 2 palettes par camionnettes ; réduction des coûts d'achat en augmentant le volume acheté ; que les nuisances sonores seront limitées en raison du revêtement de l'accès en klinkers ; que l'entreprise n'utilise ni machine, ni transpalette électrique ; qu'elle ne travaille pas de nuit ; pas de livraison de nuit ; que l'impact de cette activité est limité et ne s'apparente pas à une activité nécessitant son implantation dans une zone d'activités économiques ; qu'il ne s'agit pas d'une entreprise logistique ; qu'il s'agit d'une entreprise de service de 4 personnes (au max) ».

La justification de la partie adverse constitue une simple redite des explications données par la demanderesse de permis dans sa note explicative complémentaire du 28 décembre 2025 communiquée en réponse aux craintes formulées dans le cadre de l'annonce de projet. Elle ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse les a jugées vraisemblables, contrairement au fonctionnaire délégué, et, par conséquent, aptes à motiver l'admissibilité d'une activité commerciale en zone d'habitat à caractère rural.

La motivation de l'acte attaqué ne permet pas à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur n'a pas suivi l'avis du fonctionnaire délégué. Elle est insuffisante et inadéquate.

Prima facie, le second moyen est sérieux.

VII. Conclusions

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 25 septembre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Simon Pochet

Laure Demez