

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.327 du 23 mars 2022

A. 230.827/XIII-8969

En cause : **la commune de Flobecq**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

VAN MELLO Fabienne,
ayant élu domicile chez
M^{es} Louis VANSNICK et
Iolie COUFOPANDELIS, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 mai 2020, la commune de Flobecq demande l'annulation de la décision du ministre de l'Aménagement du territoire du 23 mars 2020 qui retire l'arrêté ministériel du 24 juin 2019 refusant un certificat d'urbanisme n° 2 à Fabienne Van Mello et lui octroyant un certificat d'urbanisme n° 2 pour un bien sis à Flobecq, rue Bichurées, entre les n°s 26 et 28.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 29 juillet 2020, Fabienne Van Mello demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mars 2022.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Iolie Coufopandelis, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a été entendu 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

3. Le 23 octobre 2018, Fabienne Van Mello introduit une demande de certificat d'urbanisme n° 2 auprès de la commune de Flobecq, relatif à la construction d'une maison 4 façades entre des constructions existantes aux n°s 26 et 28, sur un bien sis rue Bichurées à Flobecq et cadastré division Flobecq, section B, 407 T pie.

La parcelle est située en zone agricole au plan de secteur d'Ath-Lessines-Enghien adopté par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du

17 juillet 1986. La demande postule l'application de la règle dérogatoire dite du « comblement » prévue à l'article D.IV.9 du Code du développement territorial (CoDT).

Le 31 octobre 2018, la commune délivre un accusé de réception de dossier complet.

4. Une enquête publique est organisée du 12 au 26 novembre 2018. Elle ne donne lieu à aucune observation.

Les avis suivants sont émis au sujet de la demande :

- le 23 novembre 2018, avis favorable conditionnel du Parc naturel du pays des Collines;
- le 28 novembre 2018, avis favorable conditionnel de la direction du développement rural – service extérieur d'Ath.

Le 28 décembre 2018, la commune de Flobecq transmet le dossier au fonctionnaire délégué, accompagné de l'avis défavorable du collège communal du 7 décembre 2018. Le fonctionnaire délégué n'émet pas d'avis dans le délai requis. Son avis est réputé favorable.

5. Le 8 février 2019, le collège communal refuse le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité.

6. Le 20 mars 2019, Fabienne Van Mello introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 29 avril 2019, une audition est organisée devant la commission d'avis sur les recours (CAR). À cette date, celle-ci émet un avis favorable sur le projet.

Le 28 mai 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le certificat n° 2 sollicité.

Le 24 juin 2019, le ministre refuse, sur recours, le certificat sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 228.838/XIII-8739, qui a donné lieu à l'arrêt n° 249.755 du 8 février 2021.

8. Le 6 février 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de retirer l'arrêté ministériel du 24 juin 2019 et de prendre une nouvelle décision de refus, fondée sur d'autres motifs.

Le 23 mars 2020, le ministre retire l'arrêté ministériel du 24 juin 2019 et octroie le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un premier moyen « d'annulation totale », dirigé contre l'arrêté du 23 mars 2020 en tant qu'il retire l'arrêté du 24 juin 2019 précité.

Elle fait valoir que l'annulation de l'article 1^{er} de l'acte attaqué entraînera l'annulation de l'ensemble de l'arrêté attaqué, puisqu'à défaut de retrait, le ministre ne pouvait pas statuer à nouveau sur le recours administratif ni prendre une décision d'octroi du certificat d'urbanisme n° 2 contesté.

Elle fait grief au retrait attaqué de se fonder sur le rapport de l'auditeur établi dans le cadre de l'affaire enrôlée sous le n° A. 228.838/XIII-8739, qui conclut à l'annulation de la décision de refus, alors qu'un tel rapport n'a pas autorité de la chose décidée et ne peut fonder à lui seul une décision de retrait de manière incontestable. Elle expose que l'erreur de fait relevée dans le rapport précité de l'auditeur porte sur un motif non prépondérant, que la décision retirée se fondait sur d'autres motifs et singulièrement sur la proposition de décision de l'administration centrale du 28 mai 2019 qui estimait, en substance, que le projet allait modifier la morphologie non seulement du hameau mais aussi du « contexte paysager de l'endroit », constat que l'erreur de fait relevée ne modifie pas.

10. En réplique, elle précise que le moyen se fonde à l'évidence sur « la position prétorienne dite théorie du retrait, lequel n'est imaginable que lorsqu'il y a une illégalité » et qu'en l'espèce, l'illégalité invoquée n'est pas à ce point fondée qu'elle puisse justifier le retrait de l'arrêté du 24 juin 2019.

IV.2. Examen

11. Selon le principe général de droit du retrait des actes administratifs, une autorité administrative ne peut retirer un acte créateur de droit, s'il est irrégulier, que dans les soixante jours de son adoption ou jusqu'à la clôture des débats en cas de recours en annulation introduit dans le délai requis auprès du Conseil d'État. Au-

delà de ce délai, l'autorité n'est plus compétente pour retirer cet acte. La régularité du retrait, qui concerne la compétence de son auteur et touche donc à l'ordre public, doit le cas échéant être vérifiée d'office. Le moyen est recevable.

12. L'arrêté ministériel du 24 juin 2019, retiré par l'acte attaqué, est une décision refusant le certificat d'urbanisme n° 2 que sollicitait la partie intervenante. Il ne s'agit pas d'un acte créateur de droit en ce qui la concerne, en sorte que, même régulier, l'administration était libre de le retirer à condition qu'un tel retrait ne préjudicie pas aux droits des tiers.

L'acte retiré, en principe valable pendant deux ans à compter de sa délivrance en vertu de l'article D.IV.98 du CoDT, peut cependant être considéré comme constitutif de droit dans le chef de tiers, telle la partie requérante qui avait émis un avis défavorable sur la demande et refusé, en première instance, le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité. En ce cas, un acte individuel créateur de droit ne peut être retiré par l'autorité compétente que s'il est irrégulier, pendant le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État et, lorsqu'un recours est introduit à son encontre, jusqu'au moment de la clôture des débats, mais alors seulement dans la double mesure où le recours est recevable et où le retrait est limité, quant à ses motifs, soit aux griefs d'illégalité recevables soulevés dans le recours, soit à un grief d'ordre public.

13. En l'espèce, ces conditions sont réunies. La requérante ne conteste pas sérieusement les motifs de l'acte attaqué qui se rallie à la position de l'auditeur rapporteur concluant au bien-fondé du deuxième moyen invoqué à l'encontre du refus initial, au terme des considérations suivantes :

« [...] »

Considérant que cette décision ministérielle est aujourd'hui contestée devant le Conseil d'État; qu'en date du 31 janvier 2020, le rapport de l'auditorat conclut à l'annulation de l'acte attaqué, retenant notamment que :

“Il ressort tant du plan joint à la demande de certificat d'urbanisme n° 2 [...] que du recours introduit par la requérante auprès du Gouvernement wallon [...] que la largeur du terrain le long de la rue atteint 19 m et non pas 16 m comme mentionné dans l'acte attaqué;

cet élément n'est pas contesté par la partie adverse; la différence n'est pas minime, car elle représente près d'un quart de la largeur mentionnée dans l'acte attaqué;

l'étroitesse de la parcelle est donc soulignée dans la motivation de l'acte attaqué; rien n'autorise à considérer qu'il s'agit d'un élément mineur de la motivation et la Région wallonne ne l'affirme d'ailleurs pas, pas plus qu'elle n'invoque qu'il ne s'agirait que d'une erreur matérielle;

par conséquent, l'acte contient une erreur de fait dans ses motifs qui a pu [influer] sur le sens de la décision prise et viole la loi sur la motivation formelle des actes administratifs ainsi que le principe de bonne administration" [...];

Considérant qu'eu égard aux motifs développés ci-avant par l'auditorat, il y a lieu de retirer l'arrêté ministériel du 24 juin 2019 refusant à Madame Fabienne VAN MELLO le certificat d'urbanisme n° 2 visant la construction d'une habitation unifamiliale ».

La circonstance que l'irrégularité affectant l'acte retiré procède d'une erreur de l'administration est sans incidence sur l'application de la théorie du retrait. Même s'il s'agit d'un avis qui n'a en effet pas autorité de la chose décidée, la partie adverse a valablement pu se fonder sur le motif précité retenu par l'auditeur rapporteur pour conclure à l'irrégularité de l'acte de refus alors attaqué et décider de le retirer sur cette base.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

14. La requérante prend un deuxième moyen, dont la première branche invoque une « erreur quant aux motifs », en ce que l'acte attaqué considère que l'avis du Parc naturel du pays des Collines du 23 novembre 2018 est favorable alors qu'il s'agit d'un avis favorable conditionnel, puisqu'il est nuancé par la considération que « pour une bonne intégration au hameau la couverture de toiture devra s'unifier à la couleur rouge orangé dominante ».

15. La deuxième branche est prise d'une « insuffisance quant aux motifs et, subsidiairement d'un défaut de motivation, contraire à l'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement et à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

La requérante fait valoir que ni la condition posée par la commission de gestion du Parc naturel du pays des Collines, relative à la couleur de la toiture, ni celle posée par la direction du département rural du SPW dans son avis du 28 novembre 2018, exigeant qu'aucune construction ne prenne place sur la parcelle au-delà de 50 mètres de profondeur à compter du front de voirie, ne sont évoquées dans l'acte attaqué, qu'il s'agisse de ses motifs ou de son dispositif. Elle relève que le dernier considérant de l'acte attaqué, insuffisamment précis, n'est, au demeurant, pas repris dans le dispositif.

Elle considère que si les articles D.IV.57 et suivants du CoDT ne visent que les conditions qui peuvent être imposées par les permis d'urbanisme et d'urbanisation, « l'oubli » des certificats d'urbanisme n° 2 ne signifie pas que ceux-ci ne puissent être conditionnels – traditionnellement, de nombreux certificats d'urbanisme n° 2 le sont – et que la prise en compte des deux avis précités supposait donc soit d'estimer dans les motifs qu'ils n'étaient pas pertinents, soit de les reprendre dans le dispositif.

16. La troisième branche fait grief à l'acte attaqué de ne faire aucun écho à la motivation de l'acte retiré qui, reprenant la proposition formulée par la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4, énonçait qu'« [i]l n'y a pas lieu d'accroître de façon inappropriée le nombre de logements en zone agricole qui, par définition, est destinée à l'agriculture et qui contribue au maintien ou à la formation du paysage », alors que « [c]ette considération importante [...] touche à la non-urbanisation des bonnes terres arables, nécessaires aux générations à venir pour se nourrir et au bon aménagement des lieux ».

17. En réplique, elle fait valoir que la première branche doit être appréciée concomitamment avec la deuxième et, à propos de celle-ci, que même si l'acte attaqué n'est qu'un certificat d'urbanisme, il « aurait dû aller au bout du raisonnement et prévoir une clause spécifique dans son dispositif », pour une prise en considération complète de l'avis de la direction du département rural. Quant à la troisième branche, elle expose que le fait que l'autorité de recours dispose d'une plénitude de compétence ne signifie pas qu'elle puisse faire fi de tous les rétroactes du dossier et qu'en l'espèce, la circonstance que la largeur réelle du terrain est de 19 mètres et non de 16 mètres, ne peut justifier ce revirement de position ou changement d'orientation dans la politique d'aménagement du territoire, puisqu'en effet, plus la parcelle est large, plus son utilisation à des fins agricoles est aisée.

18. Dans son dernier mémoire, elle précise, quant à la recevabilité du moyen en tant qu'il est pris de la violation de l'article D.75, § 1^{er}, première phrase, du livre I^{er} du Code de l'environnement, que la motivation des incidences environnementales est lacunaire, notamment en ce qui concerne l'impact paysager.

V.2. Examen

Sur la première branche

19. Sur la première branche du deuxième moyen, l'avis du Parc naturel du pays des Collines, donné le 23 novembre 2018, mentionne lui-même que la commission « émet un avis : Favorable », tout en faisant ensuite la « remarque »

qu'« [à] l'analyse des documents proposés, la Commission approuve le projet, mais informe que pour une bonne intégration au hameau la couverture de toiture devra s'unifier à la couleur rouge orangé dominante ».

Si un tel avis peut effectivement être vu comme consistant en un avis favorable sous condition quant au coloris de la toiture, il reste que l'avis en cause figure au dossier administratif et que l'auteur de l'acte attaqué a pu avoir une connaissance exacte de sa teneur.

L'acte attaqué ne tire aucune conséquence du fait que l'avis de la commission de gestion du Parc naturel serait simplement favorable. Par ailleurs, la seule omission du mot « conditionnel » dans le visa des avis auxquels la demande de la partie intervenante a été soumise n'est pas de nature à établir que la partie adverse a statué en méconnaissance de cause.

La première branche est irrecevable à défaut d'intérêt.

Sur la deuxième branche

20. Sur la deuxième branche, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle 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'étendue de la motivation est proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

Par ailleurs, l'autorité de recours n'est pas tenue de motiver sa décision, point par point, sur les motifs et arguments développés, tant dans le recours que dans les avis antérieurement intervenus sur la demande, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre, le cas échéant, les raisons pour lesquelles elle ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder ou non le permis ou le certificat d'urbanisme sollicité.

21. En l'espèce, l'acte attaqué est un certificat d'urbanisme n° 2. L'article D.IV.1, § 3, du CoDT prévoit qu'il comporte, outre les informations du certificat d'urbanisme n° 1, une appréciation de l'autorité compétente sur les actes et travaux projetés par le demandeur. En vertu de l'article D.IV.61 du même Code,

cette appréciation « peut » concerner tous les éléments visés aux sections 2 (« Contenu de la décision ») et 3 (« Dispositions diverses » qui visent l'ordre des travaux et les garanties financières) du chapitre VII relatif aux « Décision[s] sur les demandes de permis et de certificat d'urbanisme » du livre IV du CoDT.

S'agissant de prendre une « position de principe sur les points clé d'un projet » (*Doc. Parl. wall.*, session 2015-2016, n° 307/1, p. 49) pour une durée de deux ans, l'autorité peut, en opportunité, se limiter à prendre position sur l'admissibilité générale du projet urbanistique proposé tout en laissant à l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis d'urbanisme le soin de trancher les aspects plus particuliers dudit projet.

22. L'appréciation de l'autorité doit s'effectuer dans le cadre prédéfini de la demande de certificat d'urbanisme n° 2 laquelle, conformément à l'article R.IV.30-1 du CoDT, doit être introduite en utilisant le formulaire prévu par le Gouvernement et repris en annexe 15 qui en fixe le contenu.

En l'espèce, l'acte attaqué vise les avis émis sur la demande, notamment ceux du Parc naturel du pays des Collines et de la direction du développement rural du SPW; la partie adverse les a donc dûment pris en considération lors de la prise de décision.

L'acte attaqué ne va pas à l'encontre des avis favorables conditionnels des instances consultées sur le projet et ne devait pas spécifiquement expliquer pourquoi il ne s'en écarte pas.

Il est notamment motivé comme il suit :

« [...] »

Considérant que la largeur du terrain le long de la rue atteint 19 m et non pas 16 m comme mentionné dans la décision antérieure; que l'auditeur relève à juste titre que la différence n'est pas minime et justifie de revoir la position de l'autorité de recours;

Considérant en effet que l'autorité de recours estime que l'avis favorable de la Commission est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier; qu'eu égard à la largeur de la parcelle, la Commission relève à juste titre que "le bien permet d'accueillir une habitation familiale, dans un petit groupe d'habitations, tout en préservant un caractère aéré et des vues vers le paysage situé à l'arrière"; que les parcelles situées de part et d'autre du bien concerné sont urbanisées; qu'un projet d'habitation sur le bien concerné peut tout à fait s'articuler au tissu en recomposant de manière mesurée le paysage bâti et non-bâti; que le principe de la construction d'une habitation sur le terrain concerné peut être accepté; que toutefois, l'implantation de cette dernière et ses caractéristiques architecturales devront respecter la morphologie du tissu bâti (dégagement latéraux, recul, orientation du faîte) ainsi que les caractéristiques typologiques du bâti existant

(bâti traditionnel à caractère rural) afin de respecter les conditions de l'article D.IV.13 du CoDT ».

23. D'une part, la partie adverse indique se rallier à l'avis favorable de la CAR qui est annexé à l'acte attaqué. Celle-ci admet le principe de l'application, en l'espèce, de la règle dite « du comblement » prévue à l'article D.IV.9 du CoDT mais elle limite expressément son appréciation à cette question, estimant que « pour le solde, les plans ne permettent pas d'apprécier l'intégration de la future habitation » et que « cet aspect de la demande devrait être analysé dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme ». Partant, le certificat d'urbanisme n° 2 attaqué a pu valablement ne pas aborder, à ce stade, la question particulière de la couleur de la couverture de toiture de l'habitation projetée, qui n'est effectivement pas encore précisée dans la demande.

D'autre part, quant à la condition formulée par la direction du développement rural – service extérieur d'Ath, selon laquelle « aucune construction future ne devra [...] prendre place » au-delà de « 50 mètres de profondeur à compter du front de voirie », elle n'appelait pas de motivation particulière dans l'acte attaqué. En effet, cette observation vise à l'évidence des constructions futures éventuelles autres que l'habitation projetée et est, partant, étrangère à celle-ci, puisque le plan annexé à la demande de certificat d'urbanisme n° 2, telle que déposée, figure d'emblée l'implantation de la future construction à un endroit n'enfreignant pas la réserve ainsi exprimée. Au demeurant, l'acte attaqué aborde bien la question de l'implantation de la future construction qui devra « respecter la morphologie du tissu bâti (dégagements latéraux, recul, orientation du faîte) ».

La deuxième branche n'est pas fondée.

Sur la troisième branche

24. Sur la troisième branche, par suite du retrait, décidé par l'acte attaqué, de l'arrêté ministériel du 24 juin 2019 refusant à la partie intervenante le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité, la partie adverse a procédé à un nouvel examen du recours porté devant elle et, dans le cadre de la réfection de l'acte, la direction juridique, des recours et du contentieux a été amenée à soumettre au ministre une nouvelle proposition de décision le 6 février 2020. L'acte attaqué contient une motivation propre issue de cette nouvelle analyse du dossier. Il n'avait pas à faire formellement « écho » à une proposition de refus de la DGO4 devenue obsolète, qui a précédé l'adoption d'un acte depuis lors retiré de l'ordonnancement juridique.

25. Dans l'hypothèse où le moyen tend à critiquer un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse, renvoyant ainsi implicitement au principe

général de droit de légitime confiance, il y a lieu de relever que dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, une autorité administrative peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, dans un délai rapproché, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires. La motivation en la forme de l'acte attaqué doit cependant permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

26. En l'espèce, l'autorité compétente sur recours a refusé l'octroi du certificat d'urbanisme n° 2 sollicité par l'intervenante, le 24 juin 2019, en affirmant que « la largeur du terrain en façade à rue est faible (inférieure à 16 mètres) », que l'implantation d'une nouvelle habitation sur une parcelle « étroite » va « totalement » à l'encontre du contexte bâti environnant, qu'une dérogation (au plan de secteur) ne peut être envisagée que pour des projets « de qualité » en harmonie avec le cadre existant, *quod non*, et que, vu sa destination, il n'y a pas lieu d'accroître en zone agricole le nombre de logements « de façon inappropriée ».

En substance, l'auteur de l'acte attaqué accepte désormais « le principe de la construction d'une habitation sur le terrain concerné », moyennant la condition que les implantation et caractéristiques architecturales du projet soient de nature à répondre au prescrit de l'article D.IV.13 du CoDT. Cette position est adoptée après que la partie adverse, suivant en cela le rapport de l'auditeur du Conseil d'État, a pointé l'erreur de fait sur laquelle repose l'acte retiré, à savoir que la largeur de terrain le long de la rue n'est pas inférieure à 16 mètres mais atteint 19 mètres, et que cette différence, qui n'est pas minime, « justifie de revoir la position de l'autorité de recours ».

27. Une telle prise de position constitue un revirement d'attitude sur la question de principe de l'implantation de l'habitation unifamiliale projetée en zone agricole, entre deux parcelles urbanisées. Cependant, la motivation de l'acte permet de comprendre à suffisance pour quelles raisons la partie adverse estime pouvoir, en opportunité, se départir de sa position antérieure quant à l'implantation dudit projet sur la parcelle concernée, sur pied de la règle « de comblement » précitée.

En effet, c'est manifestement l'erreur sur la prétendue étroitesse de la largeur du terrain en façade à rue (moins de 16 mètres au lieu de 19 mètres) qui a conduit la partie adverse à considérer, dans un premier temps, qu'une telle implantation contrevenait au contexte bâti environnant, que le projet considéré n'était pas « de qualité » et ne méritait pas l'octroi d'une dérogation, et qu'en ce cas, il ne convenait pas d'augmenter en zone agricole le nombre de logements « de façon inappropriée ».

Il n'est pas démontré ni soutenu que l'appréciation nouvelle susvisée, qui tient compte de la largeur réelle du terrain appelé à accueillir la construction projetée, est déraisonnable ou repose elle-même sur une erreur de fait.

La troisième branche n'est pas fondée.

Le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

28. La requérante prend un troisième moyen, dont la première branche est prise de la violation de l'article D.IV.30, § 2, du CoDT aux termes duquel la demande de certificat d'urbanisme n° 2 doit être justifiée par rapport aux conditions fixées par les articles D.IV.5 à D.IV.13 du CoDT.

Elle expose que, dans la mesure où la demande suppose une dérogation par l'effet de la règle du comblement, il convenait que le cadre 6 du formulaire annexe 15 de la demande établisse le respect de ces conditions, alors qu'en l'espèce, ce cadre affirme que la distance entre deux anciennes habitations est de moins de 100 mètres et qu'elle serait de 43,89 mètres, sans que soit produit aucun rapport de géomètre étayant cette affirmation. Elle concède toutefois que cela ressort de l'avis de la CAR.

Elle fait par ailleurs valoir que la demande signale que le terrain est situé du même côté que les deux habitations voisines mais que ce document n'établit pas que ces habitations, sises entièrement en zone agricole, sont antérieures au plan de secteur, notamment dans leur volumétrie actuelle. Elle observe que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement n'apporte pas non plus d'information quant à ce.

29. En une seconde branche, elle rappelle que l'octroi d'une dérogation est de stricte interprétation et que celle-ci doit être motivée quant au respect de ses conditions de délivrance. Elle considère que tel n'est pas le cas en l'espèce, en violation de l'article D.IV.9 du CoDT, lu en combinaison avec la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

30. En réplique, elle souligne que l'acte attaqué n'expose pas en quoi la construction qui serait autorisée ne compromettra pas l'aménagement de la zone

agricole, ni que « la dérogation en devenir se préoccupe du caractère suffisamment équipé en eau, électricité et égouttage et revêtement de la voirie publique concernée ». Elle estime que, « [s]ous peine d'en arriver à des dérogations de fantaisie, il est très important que le juge administratif fasse respecter une méthodologie en matière de dérogations qui vise à s'assurer – point par point – de toutes les conditions relatives à la clause dérogatoire » et qu'« [u]ne dérogation motivée à la grosse louche ne correspond pas à ce standard ».

VI.2. Examen

31. L'article D.IV.30, § 2, du CoDT prévoit ce qui suit :

- « La demande de certificat d'urbanisme n° 2 contient, outre l'identification cadastrale du bien pour lequel les informations sont demandées, la présentation du projet sous une forme graphique ou littérale.

Lorsqu'elle porte sur des actes et travaux nécessitant une dérogation au plan de secteur [...], la demande contient une justification du respect des conditions fixées par les articles D.IV.5 à D.IV.13.

Toute demande de certificat d'urbanisme n° 2 emporte demande de certificat d'urbanisme n° 1 ».

32. L'article D.IV.9 du même Code dispose comme il suit :

- « À l'exclusion des zones naturelles, des zones de parc et des périmètres de point de vue remarquable, un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 y relatif peut être octroyé dans une zone du plan de secteur qui n'est pas compatible avec l'objet de la demande pour autant que :

1° le terrain soit situé entre deux habitations construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou entre une habitation construite avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et une habitation construite en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural et distantes l'une de l'autre de 100 mètres maximum;

2° ce terrain et ces habitations soient situés à front et du même côté 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;

3° les constructions, transformations, agrandissements ou reconstructions ne compromettent pas l'aménagement de la zone.

La distance de 100 mètres visée à l'alinéa 1^{er}, 1°, se calcule indépendamment de la présence, dans le terrain concerné, d'un élément naturel ou artificiel tel un cours d'eau ou une voirie.

Toutefois, aucun permis ou certificat d'urbanisme n° 2 ne peut être délivré pour des terrains situés à front de voiries publiques divisées en quatre bandes de circulation au moins ».

Cette disposition permet l'octroi d'une dérogation au plan de secteur pour un terrain situé entre deux habitations pour autant que ce terrain soit situé entre deux habitations construites avant l'entrée en vigueur de ce plan qui sont distantes l'une de l'autre de 100 mètres au maximum. Cette disposition a souvent été désignée comme la règle « du remplissage » ou « du comblement », règle qui permet de combler l'espace ouvert entre les deux habitations précitées. Comme tout mécanisme dérogatoire, la dérogation prévue est d'interprétation restrictive.

33. L'article D.IV.13 du même Code dispose comme il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur [...] si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur [...] dans le reste de son champ d'application;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Sur la première branche

34. Sur la première branche, les lacunes d'un dossier de demande ou les erreurs entachant les documents qu'il contient ne sont de nature à affecter la légalité du permis ou du certificat délivré que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause du fait de ces lacunes ou erreurs. En d'autres termes, ces défauts ne doivent en principe entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande de permis ni d'une autre manière. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de montrer que ces défauts ont raisonnablement pu empêcher l'administration d'apprécier la demande de manière adéquate et qu'elles auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

35. Il résulte des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption du CoDT que si le législateur a voulu, pour les raisons qu'il indique, que la procédure prévue pour le certificat d'urbanisme n° 2 « soit de même nature que celle des demandes de permis » (*Doc. Parl. wall.*, session 2015-2016, n° 307/1, p. 49), il a néanmoins permis une certaine souplesse dans la constitution du dossier de demande de certificat d'urbanisme n° 2, singulièrement lorsqu'il s'agit d'interroger l'autorité sur la faisabilité d'un projet mettant en œuvre la règle du « comblement ». Ainsi :

- « Pour le n° 2, il est spécifié, comme dans le droit actuellement en vigueur, que la présentation du projet peut se faire de manière graphique ou littérale. Elle pourrait donc n'être que littérale comme, par exemple, lorsque la demande de CU n° 2 porte sur le principe de l'applicabilité de la règle du comblement de l'article D.IV.9 » (*Doc. Parl. wall.*, session 2015-2016, n° 307/1, pp. 47-48);

- « Nonobstant le renforcement des exigences procédurales le concernant, le CU n° 2 garde son utilité : il permet de connaître la position de principe sur les points clé d'un projet sans devoir nécessairement engager des frais importants pour la constitution d'un dossier de demande de permis. Cela peut se justifier, par exemple, pour des grands projets pour lesquels le développeur souhaite connaître la position de principe de la commune et/ou du fonctionnaire délégué. Cela vaut aussi pour des projets plus modestes mais pour lesquels l'accord de principe peut être déterminant comme, par exemple, sur l'applicabilité de la règle dite de "remplissage" ou de "comblement" » (*idem*, p. 49).

36. En l'espèce, le cadre 6 du formulaire « annexe 15 » de la demande de certificat d'urbanisme n° 2 indique qu'une dérogation est sollicitée sur pied de l'article D.IV.9 du CoDT, s'agissant d'un projet de construction « en zone non compatible au plan de secteur ». La requérante ne soutient pas que le projet litigieux ne respecte pas les conditions fixées par les autres dispositions visées à l'article D.IV.30, § 2, alinéa 2, du CoDT.

La partie intervenante détaille ensuite les raisons pour lesquelles les conditions de l'article D.IV.9 du CoDT sont, à son estime, respectées, mentionnant notamment que « [l]e terrain est situé entre 2 anciennes habitations distantes de moins de 100 mètres (précisément 43,89 m) ».

Aucune disposition du CoDT n'impose la production d'un rapport de géomètre à l'appui d'un dossier de demande de certificat d'urbanisme n° 2. Au demeurant, le plan joint à la demande permet de constater qu'en effet, les deux habitations en cause sont approximativement distantes de 45 mètres. Par ailleurs, ni la distance susvisée ni le caractère « ancien » attribué aux habitations voisines – qui fait à l'évidence référence à la condition d'antériorité des constructions par rapport à l'entrée en vigueur du plan de secteur – ne sont contestés par la requérante. Celle-ci reste en défaut de démontrer que de prétendues lacunes ont raisonnablement pu empêcher l'administration d'apprécier la demande de manière adéquate.

La première branche qui dénonce une violation de l'article D.IV.30, § 2, du CoDT n'est pas fondée.

Sur la seconde branche

37. Sur la seconde branche, aux termes de l'article D.IV.98 du CoDT, la position de principe prise lors de la délivrance du certificat d'urbanisme n° 2 n'engage l'autorité concernée pour une durée de deux ans, que pour « les éléments de la demande de permis qui ont fait l'objet du certificat n° 2 », et « sous réserve de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, des résultats des enquêtes, annonces de projet et autres consultations et du maintien des normes applicables au moment du certificat ». Il s'ensuit que les effets du certificat d'urbanisme n° 2 ne se confondent pas avec ceux du permis d'urbanisme.

La motivation du certificat d'urbanisme n° 2 doit faire apparaître de manière suffisamment claire la portée, voire les limites, de l'engagement pris par l'autorité.

38. En l'espèce, l'acte attaqué contient les motifs suivants :

« [...]

Considérant que l'objet de la demande, située en zone agricole, n'est pas conforme à la destination de cette zone définie par l'article D.II.36 du Code, lequel dispose que :

[...]

Considérant que la demande est fondée sur l'application du processus dérogatoire aux prescriptions du plan de secteur visé par l'article D.IV.9 du Code qui mentionne que :

[...]

Considérant que le Collège communal a refusé la présente demande; que cette décision de refus est fondée sur le rapport préalable dudit Collège daté du 7 décembre 2018, lequel mentionne notamment que :

“ (...) Vu le reportage photographique joint à la demande;
Considérant qu'au vu de celui-ci, il apparaît que l'on se situe dans un contexte rural assez marqué;

Considérant que le hameau rural se caractérise par un ensemble d'habitations assez isolées et par une majorité de terrains destinés à l'agriculture;

Considérant que l'implantation d'une nouvelle construction dans celui-ci va bouleverser sa composition et sa morphologie;

Considérant que l'article dérogatoire du comblement (article D.IV.9 du CoDT) reste un outil d'exception, qu'il n'est en ce contexte pas opportun d'autoriser la construction d'une nouvelle habitation, de créer de la sorte un précédent en ce contexte local, qui risquerait d'amorcer une urbanisation peu appropriée pour les lieux;

Considérant dès lors, au vu de ce qui précède, que le Collège demande qu'il ne soit pas fait application de l'article D.IV.9 du CoDT;

Le Collège remet un AVIS DEFAVORABLE sur ce projet”;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que la demande porte sur l'obtention d'un certificat d'urbanisme n° 2 visant la construction d'une habitation unifamiliale en zone agricole;

Considérant que l'article D.IV.13 du Code, lequel dispose que :

[...]

Considérant que la largeur du terrain le long de la rue atteint 19 m et non pas 16 m comme mentionné dans la décision antérieure; que l'auditeur relève à juste titre que la différence n'est pas minime et justifie de revoir la position de l'autorité de recours;

Considérant en effet que l'autorité de recours estime que l'avis favorable de la Commission est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier; qu'eu égard à la largeur de la parcelle, la Commission relève à juste titre que “le bien permet d'accueillir une habitation familiale, dans un petit groupe d'habitations, tout en préservant un caractère aéré et des vues vers le paysage situé à l'arrière”; que les parcelles situées de part et d'autre du bien concerné sont urbanisées; qu'un projet d'habitation sur le bien concerné peut tout à fait s'articuler au tissu en recomposant de manière mesurée le paysage bâti et non-bâti; que le principe de la construction d'une habitation sur le terrain concerné peut être accepté; que toutefois, l'implantation de cette dernière et ses caractéristiques architecturales devront respecter la morphologie du tissu bâti (dégagements latéraux, recul, orientation du faîte) ainsi que les caractéristiques typologiques du bâti existant (bâti traditionnel à caractère rural) afin de respecter les conditions de l'article D.IV.13 du CoDT ».

L'avis favorable de la CAR auquel la partie adverse se rallie et qui est annexé à l'acte attaqué est, quant à lui, motivé de la manière suivante :

« Compte tenu de ce que la demande de certificat n° 2 dont recours a pour objet d'obtenir un accord de principe visant la construction d'une habitation unifamiliale sur la base du prescrit de l'article D.IV.9 du CoDT;

[...]

Compte tenu de ce que sur la base du prescrit de l'article R.I.6-4, la Commission émet son avis motivé en fonction du repérage et la première analyse du recours visés à l'article D.IV.66, des circonstances urbanistiques locales, des éléments mis en exergue lors des débats et des documents déposés au dossier lors de l'audition;

Compte tenu de ce que la demande est contraire à la destination principale de la zone telle que définie à l'article D.II.36 du CoDT; que toutefois, la demanderesse sollicite l'application de l'article D.IV.9 du même Code; que la distance entre les constructions existantes est nettement moindre que le maximum de 100 mètres; que le bien permet d'accueillir une habitation unifamiliale, dans un petit groupe d'habitations, tout en préservant un caractère aéré et des vues vers le paysage situé à l'arrière; que, partant, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause le principe de l'application de l'article D.IV.9 du CoDT; qu'un certificat d'urbanisme n° 2 peut être délivré en ce qui concerne cet élément; que pour le solde, les plans ne permettent pas d'apprécier l'intégration de la future

habitation; que cet aspect de la demande devrait être analysé dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme ».

39. La motivation de l'acte attaqué, lu en combinaison avec l'avis favorable de la CAR qu'il fait sien, permet de comprendre pourquoi, saisie d'une demande portant l'admissibilité d'un projet de construction sur un bien précis sis en zone agricole, par application de la règle dite du « comblement », l'autorité sur recours y réserve une suite favorable sur le principe – et sur celui-ci seulement –, estimant notamment que les conditions d'application de l'article D.IV.9 du CoDT sont respectées et que l'accueil d'une habitation sur le terrain concerné, « préservant un caractère aéré et des vues vers le paysage situé à l'arrière », ne compromettra pas l'aménagement de la zone.

Pour le surplus, eu égard à la portée restreinte de l'engagement pris par la partie adverse et à la nature de l'acte attaqué, il ne s'imposait pas que son auteur prenne une position plus spécifique notamment quant à l'implantation particulière de l'éventuelle future construction et à ses caractéristiques architecturales ou matérielles, le soin pouvant être laissé à l'autorité chargée de connaître du permis d'urbanisme de trancher les aspects plus particuliers du projet urbanistique aux termes de l'instruction administrative propre à ce permis.

40. En tant qu'elle est prise d'un défaut de motivation formelle de l'acte attaqué, la seconde branche manque en fait. Pour le surplus, elle est manifestement imprécise et, partant, irrecevable.

Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VII. Indemnité de procédure

41. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 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 700 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 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 23 mars 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux