

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

n° 263.948 du 11 juillet 2025

A. 241.983/XIII-10.371

En cause : **N.D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean-Marc RIGAUX et
 Vincent PAQUET, avocats,
 boulevard d'Avroy 270
 4000 Liège,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Xavier DRION, avocat,
 rue Hullos 103-105
 4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 23 mai 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 8 avril 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'extension d'une habitation sur un bien sis rue des Aubépines, 6B à Modave.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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 27 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 avril 2025 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 Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 2 juin 2015, le collège communal de Modave octroie à N. D. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale.

Le 5 août 2019, l'administration communale indique ce qui suit à la zone de police du Condroz :

« En 2018, [N. D.] a consulté nos services pour connaître la procédure dans le cadre de la construction d'une annexe comprenant une piscine.

Nous l'avons informé de la nécessité d'introduire un permis d'urbanisme préalable à la réalisation de son chantier.

Aucune démarche n'a été entreprise par l'intéressé et nous avons constaté que la construction avait été mise en œuvre sur sa parcelle située rue des Aubépines, 6B. Nous lui avons rappelé ses obligations oralement lors de sa dernière visite en nos services ».

Par un courrier du 4 mai 2023, le fonctionnaire délégué informe le requérant du classement sans suite de son dossier par le procureur du Roi, rappelle les dispositions applicables en matière de transaction et l'invite à régulariser la situation.

4. Le 4 septembre 2023, le requérant dépose auprès de l'administration communale une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de

l'extension d'une habitation sur un bien sis rue des Aubépines, 6B à Modave, cadastré 3^e division, section A, n° 92 K.

Le bien est situé *partim* en zone d'habitat à caractère rural et *partim* en zone agricole au plan de secteur de Huy-Waremme, adopté par arrêté royal du 20 novembre 1981.

Le 25 septembre 2023, le collège communal déclare le dossier de demande recevable et complet.

5. Une enquête publique est réalisée du 16 au 31 octobre 2023 sur le territoire de la commune de Modave. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

La direction du développement rural remet un avis favorable sur la demande. En sa séance du 9 novembre 2023, le collège communal de Modave émet un avis favorable conditionnel.

Le 13 novembre 2023, le fonctionnaire délégué transmet un avis conforme défavorable.

6. Le 21 décembre 2023, le collège communal décide de refuser l'octroi du permis sollicité.

7. Le 18 janvier 2024, le requérant introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

Le 19 février 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 29 février 2024. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable sur le projet.

Le 2 avril 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de refuser le permis d'urbanisme demandé.

8. Le 8 avril 2024, le ministre décide de refuser l'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles D.II.25, D.IV.6, D.IV.13, D.IV.17 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des principes généraux de droit de motivation interne, de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de fait et de droit.

Il résume le moyen de la manière suivante :

« L'autorité compétente considère, à tort, que le projet est situé entièrement en zone agricole ;

Or, elle n'a pas examiné la situation factuelle du projet sujet à régularisation et notamment la question de savoir si celui-ci se situe en zone d'habitat à caractère rural, en zone agricole ou pour moitié dans chacune de ces zones ;

Cet exercice n'a pas été réalisé, indépendamment des éléments factuels et juridiques qui se trouvent au dossier, soit le permis d'urbanisme obtenu antérieurement par le requérant ainsi que les cartes planologiques ;

L'autorité a donc omis d'examiner ces éléments et de répondre aux questions posées par le requérant dans le cadre de son recours ;

La partie requérante développera son argumentation en quatre branches, chacune représentant une hypothèse envisagée sur la base des éléments factuels et juridiques déposés au dossier ;

Dans chacune de ces hypothèses, les dispositions visées au moyen seront violées ».

10. Dans ses développements, il expose que les différentes zones du plan de secteur sont délimitées par une bande grise, qu'en fait, de telles zones grises ont plusieurs mètres de large et que leur régime applicable n'est pas défini légalement, de sorte qu'elles ne sont pas affectées précisément à l'une ou l'autre des zones qu'elles délimitent. Il indique qu'en l'espèce, le projet litigieux est entièrement repris sur la bande grise séparant la zone d'habitat à caractère rural de la zone agricole. Il identifie quatre hypothèses selon la zone dans laquelle la ligne de délimitation est susceptible d'être affectée, qui consistent chacune en une branche du moyen et qui toutes permettent, à son estime, l'octroi du permis de régularisation qu'il sollicite.

11. En une première branche, si le projet litigieux se situe entièrement en zone agricole, il fait grief au fonctionnaire délégué de considérer que le projet ne peut faire l'objet d'un mécanisme dérogatoire, alors que l'article D.IV.6 du CoDT précité permet une dérogation au plan de secteur, notamment lorsqu'il s'agit d'actes et

travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction d'un bâtiment existant qui a été autorisé après l'entrée en vigueur du plan de secteur. Il souligne qu'en l'espèce, le projet a trait à la réalisation d'une annexe, soit à des travaux d'agrandissement d'une habitation qui, sise essentiellement en zone d'habitat à caractère rural, a été autorisée et à laquelle l'annexe est directement reliée. Il conclut à la réunion des trois conditions requises pour que le mécanisme dérogatoire de l'article D.IV.6 du CoDT soit applicable et qu'en tant que l'acte attaqué est fondé sur l'avis conforme du fonctionnaire délégué et celui de la CAR qui affirment le contraire, son auteur commet une erreur de droit. Il soutient que la dérogation est également admissible sur la base de l'article D.IV.13 du CoDT.

12. En une deuxième branche, si la bande grise et, partant, le projet sont entièrement situés en zone d'habitat à caractère rural, il fait valoir que celui-ci est alors conforme aux prescriptions du plan de secteur et qu'il ne s'agit pas de déroger à celui-ci. Il souligne qu'en 2015, il a obtenu un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de son habitation sur une parcelle sise « en majeure partie en zone d'habitat à caractère rural et partiellement sur la zone grise ». Il en infère que c'est cette deuxième hypothèse d'une situation de la bande grise en zone d'habitat à caractère rural qui doit être privilégiée, de sorte que le projet en cause est conforme au plan de secteur. Il conclut que, conforme à l'avis de la CAR, l'acte attaqué est entaché d'une erreur de droit.

13. En une troisième branche, si la bande grise et donc le projet relèvent pour moitié de la zone d'habitat à caractère rural et pour moitié de la zone agricole, il fait valoir que, pour celle-ci, le mécanisme dérogatoire de l'article D.IV.6 du CoDT est applicable pour les raisons exposées dans la première branche et que, pour l'autre partie, le projet ne déroge pas à la destination de la zone, de sorte que l'affirmation selon laquelle « aucun mécanisme dérogatoire n'est applicable » est erronée .

14. En une quatrième branche, s'il appartient à l'autorité de déterminer *in concreto* de quelle zone contigüe la bande grise relève, il observe que l'acte attaqué reproduit les éléments du permis initial aux termes duquel « le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural linéaire sur 50 mètres de profondeur, le reste en zone agricole, au plan de secteur » et « le projet est implanté en zone d'habitat à caractère rural linéaire sur 50 mètres de profondeur et partiellement au sein de la zone agricole ». Il considère cependant que ces éléments sont erronés en fait, compte tenu du site *WalOnMap* situant l'annexe sur la bande grise uniquement. Il en infère que soit le fonctionnaire délégué et la CAR ont commis une erreur de droit, en considérant que le mécanisme dérogatoire de l'article D.IV.6 du CoDT n'est pas applicable, soit ils ont commis une erreur de fait, auquel cas l'avis conforme du fonctionnaire délégué

n'était pas requis et le collège communal pouvait délivrer le permis sollicité. Il conclut que quelle que soit l'hypothèse retenue, la motivation de l'acte attaqué est inadéquate.

15. En réplique, il considère que c'est sans argument de texte ni motivation que l'autorité compétente estime que la bande grise est entièrement en zone agricole ou partiellement en zone agricole. Sur le mécanisme dérogatoire et l'applicabilité de l'article D.IV.6 du CoDT, il maintient que le projet litigieux constitue un agrandissement, comme l'établit une vue aérienne qui détermine la séparation des zones en gris et montre que le bâtiment principal autorisé en 2015 déborde sur la zone grise et, partant, est partiellement situé en zone agricole. Il souligne qu'on ne peut prétendre à la fois que « le débordement de la maison autorisée en 2015 sur la zone grise » se situe en zone d'habitat à caractère rural et que l'extension se situant dans cette même zone grise est en zone agricole.

16. Dans son dernier mémoire, il critique le raisonnement du fonctionnaire délégué qui, en 2015, a considéré que la zone d'habitat s'étendait sur 50 mètres. Il fait valoir qu'aucune règle générale ne spécifie que la limite du plan de secteur en zone d'habitat à caractère rural se mesure à partir de 50 mètres le long des voiries, qu'une telle règle doit être établie par une prescription particulière et que tel n'est pas le cas en l'espèce, la seule prescription particulière de ce type prévue au plan de secteur ne concernant pas le lieu visé par la demande de permis. À son estime, rien n'indique que la bande grise – *WalOnMap* – ou noire – plan de secteur dans sa version papier – doit être rattachée à l'une ou l'autre zone contigüe, ou partagée entre elles et, en tout cas, il n'appartient pas au fonctionnaire délégué d'en déterminer l'affectation.

Il considère qu'en l'espèce, il est « cohérent » que le plan de secteur corresponde aux limites cadastrales et d'opérer un « déplacement fictif » de la zone d'habitat à caractère rural pour qu'elle soit « collée aux limites parcellaires », à l'instar de parcelles cadastrales situées de l'autre côté de la rue des Aubépines, que la zone d'habitat à caractère rural « dépasse » même de plusieurs mètres au-delà de leurs limites. Il en déduit qu'ainsi, tant la construction autorisée en 2015 que son extension sont entièrement localisées en zone d'habitat à caractère rural. Il ajoute qu'alors qu'il appartient à l'autorité décidante de motiver, en fait et en droit, la localisation de la délimitation des zones, une telle démonstration fait défaut dans l'acte attaqué. Il renvoie au plan du 16 janvier 2025 établi par un géomètre expert qui confirme que l'extension de la construction autorisée en 2015 est entièrement en zone grise, pour laquelle le bon aménagement des lieux doit prévaloir.

IV.2. Examen des quatre branches réunies

17. L'article D.II.25, alinéa 1^{er}, 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 ».

L'article D.II.36, § 1^{er}, du même code dispose comme suit :

- « La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.

Elle ne peut comporter que les constructions et installations indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession.

Elle peut également comporter des activités de diversification complémentaires à l'activité agricole des exploitants ».

En ce qui concerne les dérogations au plan de secteur, l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du même code est libellé comme suit :

- « Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7° ».

L'article D.IV.13 du même code dispose ainsi qu'il suit :

- « Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme 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 ou des normes du guide régional d'urbanisme 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 ».

L'article D.IV.17 du même code dispose notamment comme il suit :

« Le collège communal ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, lorsque, en tout ou en partie :

1° la demande implique une dérogation au plan de secteur ».

18. En ce qui concerne l'implantation de l'habitation du requérant et de l'extension dont la régularisation est demandée, l'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

« Considérant que la présente instruction est fondée sur les plans suivants :

- plan intitulé "Régularisation d'une extension d'une habitation", daté du 19/09/23 ;

[...]

Considérant que ces actes et travaux sont soumis à permis en vertu de l'article D.IV.4, 5°, du CoDT : "transformer une construction existante" ;

[...]

Considérant que le bien est soumis :

- au plan de secteur de HUY-WAREMME adopté par arrêté royal du 20/11/1981; le bien y est repris en zones d'habitat à caractère rural, et agricole ;

[...]

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

[...]

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande n'est pas conforme à la destination de la zone agricole telle que définie par l'article D.II.36 du CoDT pour le motif suivant : extension d'une habitation :

[...]

Considérant que la demande est soumise à une enquête publique, en application de l'article D.IV.40, alinéa 2, du CoDT, aux motifs suivants : la demande implique une dérogation au plan de secteur ;

[...]

Considérant que l'avis conforme du fonctionnaire délégué est requis en vertu de l'article D.IV. 17 du code; qu'il a été envoyé en date du 13 décembre 2023 et est défavorable en vertu de l'article D. IV.39 du code aux motifs suivants :

"Considérant que le projet consiste en la régularisation de l'extension d'une habitation (piscine couverte et sanitaires) ;

[...]

Considérant que la demande n'est pas conforme à la zone agricole au plan de secteur, comme précisé ci-avant ;

[...]

Considérant, au vu du projet et de sa situation juridique, qu'aucun mécanisme dérogatoire n'est applicable dans le cas présent ;

[...]";

[...]

Considérant que la décision dont recours est notamment motivée comme suit :

- 1) retranscrit l'avis conforme défavorable du fonctionnaire délégué ;
- 2) continue ensuite avec les motivations suivantes :

"[...]

Considérant que le projet s'implante contre la limite de parcelle arrière (nord) et à une distance comprise entre 23 à 32 cm de la limite de parcelle droite (est) ;

Considérant le contenu de l'annexe 4 et en particulier du cadre 6 ;

[...]

Considérant la proximité immédiate du projet avec les limites parcellaires ;

Considérant que le sas dispose d'une ouverture se situant à +/- 35 cm de [la] limite parcellaire nord ;

[...]

Considérant toutefois que conformément à l'article D.IV.17 du CoDT le collège communal ne peut délivrer de permis que si l'avis conforme du fonctionnaire délégué est favorable" ;

[...]

Considérant que la demande vise la régularisation de l'extension d'une habitation ;

Considérant que l'habitation est située entièrement en zone d'habitat à caractère rural, et que l'extension est quant à elle située en partie en zone agricole ;

[...]

Considérant, comme souligné à juste titre par la commission d'avis sur les recours, que :

"[...]

- Sur le fond, la Commission estime, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, qu'aucun mécanisme dérogatoire ne peut s'appliquer en l'espèce, à l'instar de ce que le fonctionnaire délégué soutient ;
- qu'en effet, le projet ne rencontre pas le prescrit de l'article D.IV. 6 du Code : l'habitation des demandeurs étant située entièrement en zone d'habitat à caractère rural et l'extension étant située en partie en zone agricole, de sorte qu'il ne s'agit pas de travaux d'agrandissement d'un bâtiment dont l'affectation actuelle ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur.
- L'article D.IV.7 du code ne saurait également s'appliquer, le projet n'étant pas justifié par des besoins économiques ou touristiques."

Pour les motifs précités, [...] ».

19. Dans la demande de permis d'urbanisme avec concours d'un architecte (annexe 4) déposée le 4 septembre 2023, le requérant mentionne, quant à la « situation juridique du bien », que celui-ci est sis « en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Huy-Waremme [...] et [en] zone agricole ». Il le confirme dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, jointe à la demande, à laquelle il joint l'extrait du plan de secteur y relatif.

Les plans dressés par l'auteur de projet figurent la limite de la zone d'habitat à caractère rural à 50 mètres de profondeur au départ de la voirie.

À propos des « options d'aménagement et parti architectural du projet », il indique ce qui suit sous le cadre 6 de l'annexe 4, auquel la décision de première instance administrative se réfère « en particulier » :

« Étant donné que l'habitation existante se situe en zone d'habitat à caractère rural et que le projet d'extension [est] réalisé en zone agricole, le projet s'harmonise avec son environnement.

[...]

De plus, cette extension a été conçue avec une approche respectueuse de l'environnement agricole, minimisant son impact sur les terres avoisinantes ».

Il expose aussi, dans le cadre 7 de la demande de permis, que le projet implique une « dérogation au plan de secteur car extension en zone agricole ».

20. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade d'un mémoire en réplique ou dernier mémoire, qui ne relèvent pas de l'ordre public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

En l'espèce, ce n'est qu'au stade du dernier mémoire que le requérant critique le fait qu'en 2015, le fonctionnaire délégué a mesuré la limite de la zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur « à partir de 50 mètres le long de la voirie ». Le permis d'urbanisme du 2 juin 2015 reproduit l'avis favorable émis par le fonctionnaire délégué. Cette décision du collège communal de Modave a évidemment été notifiée au requérant, bénéficiaire du permis, et est depuis lors devenue définitive. Le grief nouveau, qui aurait pu et donc dû être soulevé dès la requête, est tardif et, partant, irrecevable. Le plan du géomètre expert du 16 janvier 2025, joint au dernier mémoire, est également déposé de manière tardive et doit être écarté des débats.

21. Le permis octroyé par le collège communal de Modave en sa séance du 2 juin 2015 mentionne que la parcelle accueillant la construction projetée, alors cadastrée 2^e division, section A, n° 92g2, est sise en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Huy-Waremme et que le bien alors en projet s'implante « en seconde zone de construction ». De même, en son avis, reproduit dans le permis d'urbanisme, le fonctionnaire délégué indique que le bien – soit la parcelle sur laquelle le bâtiment alors en projet s'implante – est situé « en zone d'habitat à caractère rural linéaire sur 50 mètres de profondeur, le reste en zone agricole au plan de secteur de Huy-Waremme ». C'est également ce qu'affirme le requérant dans la demande de permis, déposée en 2015, portant sur la construction de l'habitation familiale qui situe le projet en « en zone d'habitat », de même que dans le cadre 6 de la demande de permis, déposée le 4 septembre 2023, qui situe l'habitation existante en zone d'habitat à caractère rural et, en revanche, la réalisation de l'extension dont la régularisation est demandée « en zone agricole ».

Il résulte de ce qui précède que la localisation de la construction autorisée en 2015 en zone d'habitat à caractère rural n'a jamais fait l'objet de débat ni de doute

tant dans le chef du demandeur de permis que dans celui des autorités décidantes. Il ne ressort d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'État peut avoir égard que l'habitation existante dont le projet est présenté comme constituant l'annexe a été construite en zone d'habitat à caractère rural mais aussi, partiellement, en zone agricole. C'est d'autant moins démontré qu'il se serait alors agi d'un projet de construction dérogeant au plan de secteur et requérant, dès lors, l'avis conforme du fonctionnaire délégué et l'organisation d'une enquête publique, conformément à la réglementation alors applicable du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

En conséquence, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas commis d'erreur de fait ni de droit, en considérant que l'habitation existante est située « entièrement » en zone d'habitat à caractère rural.

22. Concernant l'implantation de l'extension dont la régularisation est refusée par l'acte attaqué, le requérant formule quatre hypothèses : le projet est entièrement situé soit en zone agricole, soit en zone d'habitat à caractère rural, pour moitié dans chacune de celles-ci, ou c'est à l'autorité de déterminer dans quelle zone du plan de secteur le projet se trouve.

Il ressort de l'acte attaqué qu'à l'instar du fonctionnaire délégué, l'autorité décidante considère expressément que le bien où s'implante le projet litigieux est « repris en zones d'habitat à caractère rural, et agricole ». C'est d'ailleurs au regard de la destination de ces deux zones qu'elle a examiné l'admissibilité du projet et qu'en raison d'une situation partielle en zone agricole, elle a requis l'organisation d'une enquête publique et l'avis conforme du fonctionnaire délégué, respectivement en application des articles D.IV.40, alinéa 2, et D.IV.17 du CoDT.

Le requérant se borne à énoncer des hypothèses et à pointer celles qu'il préfère, sans toutefois réussir à rendre celles-ci plausibles. Au demeurant, il se contredit dans cet exercice, notamment lorsqu'en termes de requête, sur la deuxième branche, et dans le dernier mémoire, il privilégie une situation du projet litigieux en zone d'habitat à caractère rural, alors qu'en réplique, il retient l'hypothèse que l'habitation principale est partiellement construite en zone agricole, ce qui exclut que l'extension litigieuse puisse s'implanter en zone d'habitat à caractère rural.

Il ne démontre pas qu'en faisant le constat que l'extension à régulariser est située *partim* en zone d'habitat à caractère rural et *partim* en zone agricole, l'autorité compétente sur recours a commis une erreur de droit ou de fait, la vue aérienne issue de *WalOnMap*, dont la valeur est purement informative, étant

insuffisante à cet égard, dès lors que, sur la question de la détermination de la situation d'un bien au plan de secteur, seule la version papier d'un extrait de celui-ci fait foi.

23. Dès lors que l'auteur de l'acte attaqué a valablement considéré que l'habitation existante est entièrement sise en zone d'habitat à caractère rural et que, quant à elle, l'extension dont la régularisation est demandée est située pour partie en zone agricole, il a légalement décidé que le mécanisme dérogatoire prévu par l'article D.IV.6 du CoDT ne peut trouver à s'appliquer en l'espèce. En effet, aux termes de cette disposition, un permis d'urbanisme ne peut être délivré en dérogation au plan de secteur que s'il s'agit, notamment, d'actes et travaux d'agrandissement d'une construction existante dont « l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions de plan de secteur », c'est-à-dire qui, elle-même, a été autorisée en dérogation au plan de secteur. Le mécanisme dérogatoire de l'article D.IV.6 du CoDT ne peut trouver pas à s'appliquer dans le cas d'une extension, située partiellement en zone agricole, qui consiste en l'agrandissement d'un bâtiment construit exclusivement en zone urbanisable, sans emprise aucune en zone agricole.

24. Pour le surplus, dès lors que le projet litigieux ne peut bénéficier d'aucun mécanisme dérogatoire tel que prévu par la législation, la partie adverse n'était pas tenue de vérifier le respect des conditions prescrites par l'article D.IV.13 du CoDT, pour que la dérogation au plan de secteur soit admissible.

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

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

26. Le requérant prend un second moyen de la violation des articles D.II.25 et D.IV.53 du CoDT, des principes généraux de droit de motivation interne, de bonne administration, du devoir de minutie et de confiance légitime, ainsi que de l'erreur de fait et de droit.

27. Il résume le moyen ainsi qu'il suit :

« L'autorité compétente pour délivrer les permis avait en 2015 délivré un permis au requérant sur lequel il apparaissait que l'immeuble autorisé empiétait aussi légèrement sur la bande grise, comme rappelé sur la photographie en page 15 du présent recours ;

Dès lors qu'il avait été admis que l'immeuble principal se situait en zone d'habitat à caractère rural et que cette partie d'immeuble figurait sur la bande grise, il y a

lieu de considérer que l'extension qui se situe également sur cette bande grise est bien située en zone d'habitat à caractère rural également ;

L'auteur de l'acte attaqué n'est pas l'auteur du permis de 2015 mais néanmoins il devait tenir compte de cet élément juridique et factuel définitivement accordé, sauf à considérer que le permis de 2015 contenait une illégalité, ce qu'il n'a pas fait ;

Partant, l'acte attaqué est illégal ».

28. Dans les développements du moyen, il affirme que le permis d'urbanisme délivré en 2015 « empiétait déjà sur la bande grise » séparant les zones d'habitat à caractère rural et agricole et qu'à l'époque, le fonctionnaire délégué a émis un avis favorable, considérant que cette bande fait partie de la zone d'habitat à caractère rural, tandis qu'il la considère désormais comme relevant de la zone agricole.

Il considère que les conditions pour pouvoir invoquer le principe de confiance légitime sont réunies en l'espèce, dès lors que le fonctionnaire délégué a dénié en 2015 que la bande grise relève de la zone agricole, qu'à l'époque, son avis a été favorable et que, les conditions d'implantation du projet actuel étant identiques, le requérant pouvait dès lors légitimement s'attendre à l'octroi du permis de régularisation demandé. Il ajoute que l'acte attaqué ne mentionne pas de justification particulière sur un non-respect éventuel du permis délivré en 2015 ni d'illégalité dans celui-ci, de sorte que le principe de légitime confiance est violé.

29. En réplique, il soutient qu'à supposer que le principe de légitime confiance ne soit pas applicable, la partie adverse était, en tout cas, tenue de considérer que le bâtiment principal autorisé en 2015 débordait sur la zone grise, eu égard au caractère définitif de la décision de 2015. Il ajoute que si la partie adverse estime que cette zone grise est entièrement en zone agricole, il lui appartient alors de rester cohérente, d'en inférer que le bâtiment autorisé en 2015 dépassait en zone agricole et, partant, de conclure à l'applicabilité de l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT.

30. En son dernier mémoire, il conçoit mal que l'autorité compétente sur recours interprète une même partie du plan de secteur de manière différente de celle de l'autorité d'instance. Il expose que, si le principe de confiance légitime ne trouve pas à s'appliquer dans son acception habituelle en raison de l'existence de deux autorités distinctes, un cas d'application particulier combiné avec le principe de sécurité juridique existe toutefois nécessairement.

En l'occurrence, il fait valoir que l'interprétation retenue en 2015 d'une bande grise appartenant à la zone d'habitat à caractère rural a conféré un certain degré de prévisibilité au requérant quant à la détermination de cette zone grise et que le fait

que l'autorité de recours considère ultérieurement *a contrario* qu'elle relève de la zone agricole, ou partiellement respectivement de la zone agricole et de la zone d'habitat à caractère rural, viole, de manière particulière, le principe de confiance légitime « lu en combinaison avec le principe de sécurité juridique ».

V.2. Examen

31. Sur le principe général de droit de légitime confiance, auquel est associé celui de sécurité juridique, celui-ci signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui ont été faites par l'autorité dans un cas concret. La violation de ce principe ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

32. En l'espèce, le requérant compare la décision de la partie adverse localisant partiellement le projet refusé en zone agricole, situé à son estime en « zone grise », avec celle du collège communal de Modave qui a délivré, en 2015, le permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale qui, à son estime, empiétait aussi sur la « bande grise ».

Dans la mesure où il s'agit d'autorités distinctes, le principe de légitime confiance ne trouve pas à s'appliquer. En cela, le moyen n'est pas fondé.

33. Pour le surplus, il ressort de l'analyse du premier moyen qu'il est établi que l'autorité qui a octroyé le permis d'urbanisme du 2 juin 2015, devenu définitif, s'est valablement fondée sur le fait que le projet initial, prévu sur une parcelle cadastrale déterminée, s'implante en seconde zone de « construction », « entièrement » à l'intérieur d'une zone d'habitat à caractère rural. En mentionnant que le bien concerné par la construction depuis lors existante est situé « en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur », l'autorité décidante en 2015 n'a pas considéré que le projet initial s'implantait sur une « zone grise » au plan de secteur, susceptible de créer le doute quant à sa localisation, ni que le permis d'urbanisme octroyé autorisait une construction par dérogation aux prescriptions du plan de secteur.

34. Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

35. 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 11 juillet 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux