CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 264.944 du 24 novembre 2025

A. 241.391/XIII-10.282

En cause : A.A.,
ayant élu domicile chez
M^es^ Benoît HAVET et
Manhoa THONET, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 mars 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 7 (lire : 8) septembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la régularisation de la transformation d'un chalet sur un bien situé rue des Radoux n° 3A à Braine-le-Château.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Lucie Vercheval, auditeur adjoint 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 18 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Massimo Leocata, *loco* M^es^ Benoît Havet et Manhoa Thonet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Xavier Drion, *loco* M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Lucie Vercheval, auditeur adjoint, 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

1. Le 17 avril 2015, un procès-verbal de constat d'infraction est dressé à l'encontre du requérant et de son épouse pour la reconstruction d'un chalet résidentiel sans permis d'urbanisme sur une parcelle située rue des Radoux n° 3A à Braine-le-Château. Au plan de secteur, la parcelle se situe à cheval entre une zone d'espaces verts et une zone d'habitat.

Le procureur du Roi n'a pas souhaité poursuivre l'infraction.

2. Le 13 mars 2018, le collège communal de Braine-le-Château décide de postuler comme mode de réparation de la construction infractionnelle, outre la pénalité prévue par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), la remise en état des lieux, à savoir la démolition du chalet et la restitution du terrain en zone d'espaces verts.

3. Le 27 juin 2019, le fonctionnaire délégué invite le requérant et son épouse à remettre les lieux en état, c'est-à-dire procéder à la démolition du chalet et restituer le terrain en zone d'espaces verts avant le 25 septembre 2019.

4. Le 21 janvier 2021, le fonctionnaire délégué écrit ce qui suit au collège communal :

« Considérant dès lors qu'une régularisation est théoriquement possible en droit pour autant que les conditions de la dérogation au plan de secteur soient rencontrées et qu'un éventuel écart au schéma de développement communal soit motivé ; qu'une dérogation impose cependant une procédure de participation du public dont les résultats sont incertains ;

Considérant que le caractère régularisable de l'infraction doit également s'apprécier par rapport à la destination générale de la zone ; que les éléments mis à ma disposition ne me permettent pas de statuer en toute connaissance de cause sur cet aspect ; qu'à défaut de pouvoir déposer une demande de permis d'urbanisme en régularisation au regard de l'article 159*bis* du CWATUP applicable en l'état, il conviendrait qu'une demande de certificat d'urbanisme n° 2 soit déposée par les contrevenants ; que cette procédure pourrait en outre permettre de mettre en œuvre la participation du public tel que mentionnée plus avant ;

Considérant qu'une remise en pristin état ne consisterait pas à reconstruire l'ancien chalet résidentiel, mais à démolir totalement la construction puisqu'aucun permis ne semble jamais avoir été délivré pour cette bâtisse ; qu'il convient toutefois d'être attentif au respect du principe de proportionnalité puisque le bien a été habité entre 1980 et 2012 sans que cela ne génère de réaction au niveau local ;

Au vu de ce qui précède, j'estime que pour pouvoir poser une analyse circonstanciée de la situation infractionnelle et pouvoir motiver adéquatement en toute connaissance de cause, il conviendrait que les contrevenants déposent une demande de certificat d'urbanisme n° 2 et que celle-ci soit traitée intégralement dans les formes prévues ».

5. Le 4 février 2021, la partie requérante indique au fonctionnaire délégué qu'il est en possession de tous les éléments lui permettant de statuer sur le dossier et que l'article 15[5], § 6, du CWATUP n'impose pas le dépôt d'un certificat d'urbanisme n° 2 pour obtenir une transaction et la régularisation des travaux effectués.

6. Le 26 septembre 2022, le requérant et son épouse introduisent, auprès de l'autorité communale, une demande de certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet « la régularisation des travaux de reconstruction du chalet résidentiel sis rue des Radoux n° 3A ».

7. Le 14 octobre 2022, l'administration communale établit le relevé des pièces manquantes.

8. Le 1er décembre 2022, le requérant adresse un courrier contenant des informations supplémentaires à la commune.

9. Le 23 décembre 2022, celle-ci accuse réception d'un dossier complet.

10. Une enquête publique est organisée du 2 au 17 janvier 2023.

11. Le 10 mars 2023, le collège communal décide de proroger de trente jours le délai d'instruction du dossier.

12. Plusieurs avis sont transmis au cours de l'instruction de la demande.

13. Le 31 mars 2023, le collège communal émet un avis défavorable.

14. Le 10 mai 2023, le fonctionnaire délégué donne un avis conforme qui est défavorable. Il propose en conséquence que le certificat d'urbanisme n° 2 soit refusé.

15. Le 12 mai 2023, le collège communal refuse de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité.

16. Le 12 juin 2023, le requérant forme contre cette décision un recours devant le Gouvernement wallon.

17. Le 7 juillet 2023, la direction juridique des recours et du contentieux (DJRC) transmet sa première analyse du dossier.

18. Le 17 juillet 2023, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable conditionnel.

19. Le 29 aout 2023, la DJRC adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note qui propose de ne pas faire droit à la demande de certificat n° 2.

20. Le 8 septembre 2023, le ministre refuse de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Second moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation des articles D.IV.6 à 13 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du

29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et du principe de minutie, ainsi que du détournement de pouvoir.

La partie requérante reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir adopté une décision de refus au motif que le projet ne bénéficierait pas d'un mécanisme dérogatoire alors que « l'article D.IV.6 du CoDT permet la transformation de construction préexistante au plan de secteur en dérogation au zonage de ce dernier ».

Elle indique que le chalet a été construit en 1962 et que le projet consiste en des travaux de transformation et reconstruction visant à démolir partiellement le chalet d'origine, dans le but d'y ériger un nouveau chalet analogue et de même usage. Selon elle, celui-ci s'implante en lieu et place du chalet initial dès lors qu'il « conserve toute la partie inférieure et reproduit en majeure partie son gabarit et son volume ».

Jurisprudence à l'appui, elle fait valoir que lorsqu'un permis d'urbanisme a été délivré pour autoriser la transformation et l'agrandissement d'un bâtiment existant en dérogation à la zone agricole, l'autorité ne peut revenir sur l'opportunité d'octroyer la dérogation pour une reconstruction lorsque le bâtiment a péri.

Elle considère que son projet répond aux conditions permettant l'octroi d'une dérogation au plan de secteur.

Elle ajoute qu'en affirmant que le projet ne peut bénéficier d'un régime dérogatoire en raison du fait que la construction se situe à cheval entre deux zones au plan de secteur, l'autorité commet une erreur manifeste d'appréciation et méconnaît les dispositions visées au moyen.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que l'article D.IV.6 du CoDT étant une disposition dérogatoire, elle doit être interprétée restrictivement. Elle considère en l'espèce que la dérogation ne porte que sur une partie de la reconstruction puisqu'une partie de la reconstruction se trouve en zone d'habitat.

À son estime, l'article D.IV.7 du même code ne peut davantage être appliqué étant donné que la partie située en zone d'espaces verts ne constitue pas un agrandissement ou une transformation d'un bâtiment existant en zone d'habitat.

Elle conclut qu'il n'existe aucune base légale pour admettre une dérogation relative à un projet de reconstruction qui se trouve à cheval sur deux zones, dont l'une est destinée à l'urbanisation et l'autre ne l'est pas.

Elle ajoute que la partie requérante n'explique pas en quoi consiste l'erreur manifeste d'appréciation dont elle se prévaut « tant il est vrai qu'il n'y a aucune disposition du CoDT qui pourrait s'appliquer au cas d'espèce ».

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante considère qu'aucun motif de fait ou de droit ne permet de justifier que l'article D.IV.6 du CoDT ne puisse être applicable en raison de la circonstance que la construction se situe à cheval entre deux zones du plan de secteur.

Selon elle, en interprétant le texte de la sorte, l'autorité ajoute des conditions qui ne sont pas prévues par le texte décrétal.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse insiste sur le fait que l'article D.IV.6 du CoDT offre à l'autorité une faculté – et non une obligation – de déroger.

IV.2. Examen

1. Lorsqu'une décision administrative de refus se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

2. En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que le demandeur invoque l'application de l'article D.IV.6 du CoDT […] ;

Considérant que "l'article D.IV.6 doit recevoir, ce qui est le propre de toute règle dérogatoire, une interprétation restrictive" (Code du développement territorial

(CoDT et Code du Patrimoine commentés, éditions Wolters Kluwer, 2018, p. 487) ;

Considérant que la reconstruction visée par la demande de CU2 est implantée en partie en zone d'habitat et en partie en zone d'espaces verts ; que la dérogation sollicitée ne porte que sur une partie de la reconstruction, et ce alors même que l'ensemble de l'immeuble forme un tout fonctionnel et que la partie de l'immeuble située en zone d'habitat (les chambres et une partie du sous-sol) ne peut, fonctionnellement être dissociée de celle située en zone d'espaces verts (cuisine, living, sdb, accès, et une partie des caves, dont le garage) ;

Considérant que l'article D.IV.6 concerne "les constructions, les installations ou les bâtiments (…) dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur" ; que dès lors que seule une partie de la construction, non fonctionnellement dissociable de l'autre partie, ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur, de par sa situation en zone d'espaces verts, il y a lieu de considérer que cette disposition n'offre pas de base légale pour l'examen de la dérogation que présente la demande ;

[…]

Considérant la situation juridique du bien ;

Considérant que la reconstruction visée par la demande de CU2 est implantée en partie en zone d'habitat et en partie en zone d'espaces verts ; que la dérogation sollicitée ne porte que sur une partie de la reconstruction, et ce alors même que l'ensemble de l'immeuble forme un tout fonctionnel et que la partie de l'immeuble située en zone d'habitat (les chambres et une partie du sous-sol) ne peut, fonctionnellement être dissociée de celle située en zone d'espaces verts (cuisine, living, sdb, accès, et une partie des caves, dont le garage) ;

Considérant, ainsi qu'il est précisé ci-dessus, que le CoDT n'offre pas de base légale pour l'examen d'une dérogation quant à un projet de reconstruction d'un immeuble situé à cheval sur deux zones, dont [l']une [est] destinée à l'urbanisation et l'autre non ;

Pour les motifs précités ».

3. L'article D.IV.6 du CoDT dispose comme il suit en ses deux premiers alinéas :

« 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 1er, 6° et 7°.

Les aménagements accessoires et complémentaires aux constructions, installations et bâtiments précités et isolés de ceux-ci peuvent également être autorisés ».

4. Cette disposition a pour objectif de permettre que des constructions existantes, construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, puissent être maintenues et améliorées. Elle est également susceptible d'être appliquée à des zones non urbanisables. La mise en œuvre de l'article D.IV.6 du CoDT relève du pouvoir

d'appréciation de l'autorité délivrante, laquelle est tenue d'examiner l'opportunité d'appliquer le mécanisme dérogatoire en effectuant une appréciation personnalisée au regard de la finalité spécifique de la zone concernée par la demande de dérogation. Cette appréciation doit ressortir de la motivation de l'acte attaqué.

5. S'agissant d'un mécanisme dérogatoire, la règle doit être interprétée de manière restrictive. Toutefois, les termes de cette disposition ne font pas apparaître la volonté du législateur de limiter son application aux immeubles entièrement situés dans une seule zone du plan de secteur.

En interprétant cette disposition de la sorte, l'auteur de l'acte attaqué restreint irrégulièrement la portée de ce mécanisme dérogatoire dès lors qu'il ajoute à l'article D.IV.6 du CoDT une condition qui n'y figure pas.

Il s'ensuit que le motif de l'acte attaqué critiqué par la partie requérante est erroné en droit.

6. Si, comme l'indique l'utilisation du verbe « peut » dans l'article D.IV.6 du CoDT, l'octroi de la dérogation demeure facultatif même si toutes les conditions légales sont réunies, le refus d'accorder une dérogation doit être motivé en la forme, fût-ce succinctement, et ne peut reposer sur une motivation erronée en droit.

7. Il s'ensuit que le second moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, de sorte il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure liquidée au taux de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du 8 septembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un certificat d'urbanisme n° 2 ayant

pour objet la régularisation de la transformation d'un chalet sur un bien rue des Radoux n° 3A situé à Braine-le-Château.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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 adverse.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 novembre 2025, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Thierry Blanjean	Luc Donnay