CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.686 du 9 février 2026

A. 236.775/XIII-9699

En cause : **la société à responsabilité limitée MONSERA**,
ayant élu domicile
Rosenberg 543
6700 Arlon,

contre :

la ville d'Arlon,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 8 juillet 2022, la partie requérante demande l'annulation de la décision implicite du 1er juin 2022 par laquelle le collège communal de la ville d'Arlon refuse d'octroyer à la société à responsabilité limitée Monsera un certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la construction d'une résidence de 9 appartements, d'une résidence de 6 appartements et de 51 parkings sur un bien situé à l'angle de la route de Luxembourg et de la rue du Birel à Arlon, cadastré 3ème division, Autelbas, section A, n° 18g.

Par cette même requête, la partie requérante sollicite une indemnité réparatrice de 1.734 euros.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 décembre 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 janvier 2026.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M. Philippe Colle, administrateur, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, premier 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. Par une requête introduite le 25 juillet 2017, la partie requérante demande l'annulation du certificat d'urbanisme n° 2 du 31 mai 2017 du collège communal de la ville d'Arlon relatif à la construction d'un immeuble de 9 appartements, d'un immeuble de 6 appartements et la création de 51 emplacements de parking sur la parcelle cadastrée Arlon, 3^e^ division, Autelbas, section A, n° 18g, située à l'angle de la route de Luxembourg et de la rue du Birel, et, par ailleurs, une indemnité réparatrice.

4. Par l'arrêt n° 251.946 du 26 octobre 2021, le Conseil d'État annule le certificat d'urbanisme n° 2 et rejette la demande d'indemnité réparatrice.

5. Par un courrier du 7 décembre 2021, la ville d'Arlon renvoie le dossier de demande de certificat d'urbanisme n° 2 à la partie requérante et l'invite à redéposer ce dossier selon la nouvelle procédure, en application de l'article D.IV.110 du Code du développement territorial (CoDT).

6. Par un courrier du 1er février 2022, la partie requérante met la ville d'Arlon en demeure de prendre une nouvelle décision sur la demande de certificat d'urbanisme n° 2 « à très bref délai ».

7. Selon la partie requérante, à défaut de décision dans les quatre mois suivant la mise en demeure de statuer précitée, une décision de rejet de la partie adverse est intervenue le 1er juin 2022.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

8. D'office, l'auditeur rapporteur soulève une exception d'irrecevabilité du recours. Il fait valoir qu'à la suite de l'annulation du certificat d'urbanisme n° 2 du 31 mai 2017 par l'arrêt n° 251.946 du 26 octobre 2021, la partie adverse a régulièrement fait application de l'article D.IV.110, alinéa 3, du CoDT en invitant la partie requérante à redéposer sa demande de certificat d'urbanisme n° 2 selon la nouvelle procédure applicable sous le CoDT. Il estime qu'à défaut d'avoir donné suite à cette invitation, la mise en demeure que la partie requérante a adressé le 1er février 2022 à la partie adverse n'a pu faire naître, en application de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une décision implicite de rejet susceptible de recours, de sorte que le recours est irrecevable à défaut d'objet.

IV.2. Thèse de la partie requérante

9. Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir que, si l'annulation d'un acte administratif par le Conseil d'État a pour effet d'entraîner sa disparition de l'ordonnancement juridique et que cet acte est censé n'avoir jamais existé, elle a aussi pour conséquence que les parties sont remises dans 1'état où elles se trouvaient avant la décision annulée. Elle en déduit que la réfection du certificat d'urbanisme n° 2 annulé doit s'effectuer sous l'empire du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), ce qui exclut l'application du CoDT, *a fortiori* de son article D.IV.110. Elle estime que la partie adverse était tenue de statuer sur la demande faisant l'objet de la mise en demeure, de sorte que son silence au terme des quatre mois suivant la notification de celle-ci a fait naître une décision implicite de rejet susceptible de recours.

Elle considère que la thèse inverse implique qu'aucune réfection d'un permis d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme n° 2 annulé ne pourra plus être

réalisée, les articles D.IV.46 et D.IV.47 du CoDT prescrivant, pour l'envoi des décisions, des délais de rigueur plus courts que ceux prévus pour l'instruction d'une requête en annulation. Elle en infère qu'en cas d'annulation d'un permis d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme n° 2, l'autorité aura systématiquement perdu sa compétence pour statuer sur la demande redevenue pendante et ne pourra jamais procéder à la réfection de l'acte annulé, ce qui ne se peut.

Surabondamment, elle fait valoir que c'est en pleine connaissance des législations applicables que le Conseil d'État a, par l'arrêt n° 251.948 du 26 octobre 2021, jugé qu'il n'y avait plus lieu à statuer sur le recours en annulation de la décision implicite de rejet constituée le 18 mai 2017. Elle soutient que son examen est fondé sur le constat qu'une décision explicite du 31 mai 2017 a substitué cette décision implicite et que, même s'il venait de l'annuler dans l'arrêt n° 251.946 du 26 octobre 2021, « la substitution redeviendrait obligatoirement entière dès lors que sa réfection aurait été effectuée ». Elle en infère que le Conseil d'État a nécessairement dû considérer que l'article D.IV.110, § 3, du CoDT n'avait pas pour effet de l'empêcher. Elle ajoute que les arrêts n° 242.123 du 16 juillet 2018 et n° 249.130 du 3 décembre 2020 « ont confirmé la connexité des deux affaires ». Elle assure que la réfection de la décision explicite est « indispensable au maintien de la disparition de la décision implicite de rejet qui constitue le seul motif pour lequel le Conseil d'Etat a dit qu' "Il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en annulation" la concernant ».

Elle conclut que l'objet du recours est réel, en manière telle qu'il est recevable.

IV.3. Examen

10. L'annulation par le Conseil d'État d'un acte au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État a pour effet l'anéantissement avec effet rétroactif de celui-ci, cette disparition *ab initio* de l'acte valant *erga omnes*.

Lorsqu'un arrêt du Conseil d'État annule une décision du collège communal relative à une demande de certificat d'urbanisme n° 2, il appartient, en principe, à cette autorité, eu égard à l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation, de prendre une nouvelle décision sur la demande de certificat dont elle est valablement saisie à la lumière de l'autorité de la chose jugée de cet arrêt. Conformément au principe *tempus regit actum*, l'acte refait est soumis au droit en vigueur au moment de la réfection.

L'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative ».

Il résulte des termes de cette disposition que le silence qu'une administration garde pendant quatre mois après qu'un intéressé lui a enjoint de se prononcer n'est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours que si l'autorité en cause est tenue de statuer sur la question faisant l'objet de la mise en demeure.

L'article D.IV.110, alinéa 3, du CoDT dispose, à titre transitoire, comme suit :

« Lorsque le certificat d'urbanisme n° 2 n'a pas été délivré avant la date d'entrée en vigueur du Code, la demande est renvoyée dans les plus brefs délais au demandeur en mentionnant qu'elle peut être déposée selon la nouvelle procédure auprès de l'autorité compétente, laquelle est clairement identifiée ».

Le CoDT est entré en vigueur le 1er juin 2017.

11. En l'espèce, l'annulation du certificat d'urbanisme n° 2 du 31 mai 2017 du collège communal par l'arrêt n° 251.946 du 26 octobre 2021 a eu pour effet que ce certificat a disparu de l'ordonnancement juridique avec effet rétroactif.

Il s'ensuit que le collège communal devait reprendre la procédure administrative en tenant compte du droit applicable au jour de la réfection, soit de l'article D.IV.110, alinéa 3, du CoDT, dont il se déduit que lorsqu'un certificat d'urbanisme n° 2 a été délivré avant le 1er juin 2017, date d'entrée en vigueur du CoDT, puis annulé avec effet rétroactif après cette date, l'autorité se trouve, par l'effet de l'arrêt d'annulation, face à une demande pendante pour laquelle le certificat d'urbanisme n° 2 n'a pas encore été délivré. En ce cas, elle doit renvoyer au demandeur la demande en application de l'article D.IV.110, alinéa 3, du CoDT, afin qu'elle puisse être déposée selon la nouvelle procédure applicable sous l'égide du CoDT.

Conformément aux enseignements qui précèdent, l'autorité compétente a, par son courrier du 7 décembre 2021, renvoyé le dossier de demande de certificat d'urbanisme n° 2 à la partie requérante et l'a invitée à redéposer sa demande selon la nouvelle procédure, en application de l'article D.IV.110 du CoDT.

La partie requérante n'ayant pas donné suite à cette demande, l'autorité décidante n'était pas saisie d'une demande de certificat d'urbanisme n° 2 à l'égard de laquelle elle était tenue de statuer, de sorte que la mise en demeure du 1er février 2022 qui lui a été notifiée par la partie requérante n'a pas pu produire les effets prévus à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à l'expiration du délai de quatre mois y visé. Partant, aucune décision implicite de rejet de la demande de certificat d'urbanisme n° 2 n'est intervenue, de sorte que le recours est irrecevable à défaut d'objet.

V. Indemnité réparatrice

V.1. Thèse de la partie requérante

12. La partie requérante sollicite l'obtention d'une indemnité réparatrice d'un montant de 1.734 euros pour la perte de chance de valoriser le terrain litigieux, ainsi que pour les frais administratifs et la surcharge de travail liés à la procédure.

V.2. Examen

13. L'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit en son alinéa 1er :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1er ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence ».

L'article 25/3, § 3, du règlement général de procédure dispose comme suit :

« Si aucune illégalité n'est constatée, l'arrêt qui clôt la procédure en annulation rejette aussi la demande d'indemnité réparatrice ».

14. En l'espèce, dès lors que le présent arrêt ne constate aucune illégalité, il y a lieu de rejeter la demande d'indemnité réparatrice.

VI. Indemnité de procédure et dépens

15. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

16. L'article 70, § 1er, alinéa 5, du règlement général de procédure dispose comme suit :

« Lorsque la section du contentieux administratif rejette la demande d'indemnité réparatrice par un arrêt rendu en application de l'article 25/3, § 3, le droit et la contribution visée à l'article 66, 6°, qui y sont attachés ne sont pas dus ».

Il y a lieu de rembourser à la partie requérante le droit de rôle et la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne afférents à la demande d'indemnité réparatrice.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

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, 6º, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 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.

Article 4.

Le montant de 222 euros versé indûment par la partie requérante lui sera remboursé par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 février 2026, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Géraldine Rosoux,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Thierry Blanjean	Lionel Renders