

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.586 du 5 mai 2026

A. 236.231/XIII-9627

En cause : **la société à responsabilité limitée ARCHI DVL,**
ayant élu domicile chez
M^e Lionel-Albert BAUM, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

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

1. Par une requête introduite le 25 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 27 [lire : 26] octobre 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux ensembles de deux habitations sur un bien sis rue de Godiassau à Gerpennes, et cadastré 3^{ème} division, section A, n° 399C.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Arnaud Picqué, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2026.

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

M^e Lionel-Albert Baum, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Arnaud Picqué, auditeur adjoint, 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 1^{er} mars 2021, la société à responsabilité limitée (SRL) Archi Dvl introduit, auprès de l'administration communale de Gerpinnes, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux ensembles d'habitations jumelées sur un bien sis rue de Godiassau à Gerpinnes, et cadastré 3^{ème} division, section A, n° 399C.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur.

4. Le 8 mars 2021, le collège communal de Gerpinnes délivre un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet de la demande de permis.

5. Une enquête publique est organisée du 12 au 26 mars 2021. Elle suscite le dépôt d'une réclamation.

6. Divers avis sont sollicités et émis, parmi lesquels l'avis défavorable du 29 avril 2021 de la direction du développement rural (DDR) et l'avis conforme défavorable du 8 juin 2021 du fonctionnaire délégué.

7. Le 29 juin 2021, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 23 juillet 2021, la SRL Archi Dvl introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

9. Le 13 septembre 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition en présence des représentants de la SRL Archi Dvl, un avis favorable.

10. Le 5 octobre 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) propose au ministre de l'Aménagement du territoire de refuser la délivrance du permis d'urbanisme.

11. Le 26 octobre 2021, le ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

12. Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles D.IV.9, D.IV.13 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie, et du principe de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, ainsi que de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur de droit et de fait, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

13. La partie requérante estime que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate et vide de leur sens les articles D.IV.9 et D.IV.13 du CoDT.

Elle fait valoir que la zone agricole n'étant *a priori* pas destinée à l'urbanisation, l'article D.IV.9 du CoDT a été prévu afin d'admettre la dérogation à cette affectation pour permettre une urbanisation dans certaines conditions strictes et limitées. Elle tire du découpage du plan de secteur adopté en 1979 et de la genèse et des modifications du régime du comblement visé actuellement à l'article D.IV.9 du CoDT que le recours à ce mécanisme ne sera sollicité que dans des zones non urbanisables, à proximité d'une zone d'habitat ou au beau milieu d'une zone non urbanisable. Elle observe que le régime a été modifié afin d'autoriser le comblement non seulement entre deux habitations construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur au milieu d'une zone non urbanisable, mais également pour une construction

érigée en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural distante de moins de 100 mètres d'une habitation située en zone non urbanisable construite avant l'entrée en vigueur du plan de secteur. Elle en infère que la motivation de l'acte attaqué selon laquelle « le plan de secteur a établi la fin de la zone d'habitat à caractère rural aux parcelles voisines de gauche et que l'ensemble situé à droite est couvert par la zone agricole » n'est pas un motif valable pour refuser l'application de l'article D.IV.9 du CoDT. Elle estime que, ce décidant, l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation.

Elle critique également l'absence de réponse dans l'acte attaqué à certains éléments propres à la situation de son bien de nature à confirmer l'opportunité du comblement, à l'égard desquels elle avait attiré l'attention de l'autorité décidante, à savoir le fait que les terres agricoles concernées ne sont plus réellement exploitées depuis la fin de 2019, qu'elles ne sont pas bien situées, ce qui engendre des difficultés pour la récolte au vu de la configuration des lieux, que leur qualité « n'est pas exceptionnelle » et que leur exploitation génère des nuisances pour les voisins. Elle observe que la CAR a confirmé que ces parcelles ne sont plus véritablement destinées à être cultivées.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué repose sur des affirmations stéréotypées lorsqu'il y est exposé que « rien ne justifie l'urbanisation de cette parcelle », ce qui procède d'une erreur de droit et de fait, et d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle considère qu'il en va de même quant à l'affirmation selon laquelle le projet compromet l'aménagement de la zone agricole à cet endroit, sans motivation ni examen *in concreto*. Elle est d'avis qu'un projet de 40 ares ne peut compromettre la mise en œuvre cohérente du plan de secteur, au vu de la superficie générale de la zone agricole concernée. Elle précise que le projet n'enclave pas le solde des parcelles situées en zone agricole, celles-ci restant accessibles par le chemin situé à l'arrière.

En ce qui concerne l'intégration paysagère du projet, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et stéréotypée au regard de ses arguments et ceux de la CAR concernant le recul vis-à-vis des parcelles voisines, les dégagements latéraux respectueux de la typologie existante dans la rue, la volumétrie compatible avec l'environnement, les axes de ruissellement, le maintien d'une ouverture sur le paysage et la cohérence avec le cadre bâti. Elle relève que la commune avait également validé l'intégration architecturale du projet.

Quant à la référence à la déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, elle estime que son contenu, à le supposer contraire à la demande de permis, ne peut pas à lui seul justifier d'écarter l'application d'une

disposition décréte du CoDT. Elle ajoute que cette déclaration met l'accent sur la nécessité de pourvoir aux besoins de la population en termes de logements, ce que la règle du comblement tend à assurer. Elle en déduit qu'un arbitrage est requis entre les différents objectifs de cette déclaration, à valeur indicative, qui doit ressortir de la motivation de l'acte attaqué.

Elle fait grief à l'acte attaqué de reposer sur une motivation stéréotypée en ce qu'il est soutenu que l'article D.IV.13 du CoDT « ne trouve pas à s'appliquer », sans justification à l'appui.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est d'autant plus lacunaire que la commune et la CAR ont considéré le projet admissible au regard des articles D.IV.9 et D.IV.13 du CoDT.

B. Le mémoire en réplique

14. Elle fait valoir que la circonstance que la dérogation prévue à l'article D.IV.9 du CoDT relève d'une faculté pour l'administration ne la dispense pas de son obligation de motivation précise et adéquate. Elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi lorsque le demandeur de permis apporte l'ensemble des éléments justifiant la dérogation.

Elle conteste que le projet prenne place « en pleine plage agricole à l'écart du noyau villageois », soutenant qu'il se situe à proximité directe de la zone d'habitat à caractère rural, la parcelle litigieuse étant accolée à cette dernière. Elle estime que le projet s'implante adéquatement le long de la voirie entre deux habitations et n'a pas pour objet de « prolonger artificiellement » la zone d'habitat à caractère rural.

15. Elle estime que l'acte attaqué est erroné en fait en ce qu'il se réfère à l'avis du 29 avril 2021 de la DDR selon laquelle le projet se situe « sur de bonnes terres agricoles », formant un bloc homogène de cultures, alors que les terres ne sont plus exploitées depuis la fin de 2019.

C. Le dernier mémoire

16. Elle conteste tenter de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité décidante mais ne comprend pas, au regard de la motivation de l'acte attaqué, dans quelles circonstances l'octroi de la dérogation visée à l'article D.IV.9 du CoDT est admissible ou non.

Elle ne voit pas dans quels cas la dérogation est acceptable si celle-ci peut être motivée par les circonstances que le projet se trouve en zone agricole au plan de secteur – et qu’il convient de conserver cette affectation – et à la fin d’une zone d’habitat – et qu’il faut conserver la césure opérée par le plan de secteur –.

Elle estime que la dérogation dite du comblement ne peut s’appliquer qu’à des situations rencontrant des conditions très précises qui induisent une situation tout à fait particulière justifiant en elles-mêmes le caractère exceptionnel de la situation, de sorte que le refus d’une telle dérogation doit être adéquatement motivé et ne peut se limiter, au-delà d’un simple rappel à la règle, à faire référence au caractère agricole de la parcelle où le projet prend place, ou à la césure effectuée par le plan de secteur.

IV.2. Examen

17. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d’urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l’article 1^{er} de cette loi, doit faire l’objet d’une motivation formelle, laquelle consiste en l’indication, dans l’acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu’elle a été précédée d’un examen des circonstances de l’espèce.

La notion de « motivation adéquate » au sens de l’article D.IV.53 du CoDT rejoint et précise celle qui figure à l’article 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

L’article D.IV.9 du CoDT est libellé comme suit :

« A 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 ».

L'article D.IV.13 du CoDT prévoit ce qui 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.9 du CoDT 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 du plan de secteur, ou entre une habitation construite avant cette entrée en vigueur 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. 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.

Si une autorité administrative peut accorder une dérogation au zonage lorsque les conditions d'application de l'article D.IV.13 du CoDT sont remplies, elle n'est pas obligée de le faire, le principe restant l'application de la règle et la dérogation l'exception. Comme l'indique l'utilisation du verbe « peut » dans la disposition précitée, l'octroi de la dérogation demeure facultatif même si toutes les conditions légales sont réunies. L'autorité de recours n'est pas tenue par l'avis émis à cet égard par une instance consultée lors de l'instruction de la demande de permis. Ainsi, elle dispose d'un pouvoir d'appréciation et doit vérifier si les dérogations sont « justifiées » compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.

Le refus d'accorder une dérogation doit être motivé en la forme. La motivation d'une décision qui refuse une dérogation et décide d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action peut cependant être plus succincte que la décision qui accorde une telle dérogation. Lorsqu'elle se réfère à la règle et expose suffisamment

qu'elle ne souhaite pas y déroger, ce qui relève de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité n'est pas tenue d'examiner les conditions qui auraient dû être vérifiées pour que la dérogation fût admise.

Lorsqu'une décision administrative de refus de permis se fonde sur une pluralité de motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun d'eux, ces motifs apparaissent en principe également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. Toutefois, un motif de refus peut, compte tenu de son économie générale, apparaître comme déterminant de la décision entreprise. Lorsque ce motif déterminant n'est pas critiqué ou est jugé régulier, il peut suffire à justifier l'acte attaqué, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans cette décision étant sans incidence.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

18. L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« 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 Code qui dispose que :

“ La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles (...). 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 (...)” ;

Considérant en l'espèce que le demandeur n'est pas agriculteur et que la demande n'est pas agricole ;

Considérant que la demande entre dans les hypothèses visées à l'article D.IV.9 du Code, permettant de déroger au plan de secteur qui dispose que :

“[...]” ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.13 du Code, un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur si les dérogations :

- sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;
- 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 ;
- concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

[...]

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 08/06/2021 et est défavorable aux motifs suivants :

“ [...] ;

Considérant que le projet vise la construction de 4 habitations unifamiliales semi-mitoyennes et composées de volumes de type R+I+T ;

Considérant la zone agricole dans laquelle se trouve le projet ; que l'Art. D.II.36 du CoDT stipule pour la zone agricole :

‘ La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles (...). 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 (...)’.

Considérant que le demandeur n'est pas agriculteur ; que la demande déroge au plan de secteur ;

Considérant que si l'article D.IV.9 prévoit : ‘(...)’ ;

Considérant que l'article D.IV.13 prévoit quant à lui : ‘(...)’ ;

Considérant que la parcelle concernée par la demande est une parcelle agricole destinée à la culture ;

Considérant que la Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024 prévoit au chapitre 14 concernant le Développement du territoire :

‘ La Wallonie mettra en œuvre une stratégie territoriale ambitieuse assurant la cohérence globale du développement wallon sous tous ses aspects. Cette stratégie de développement territorial intégrera les besoins actuels et futurs de la population. Elle sera coordonnée avec le plan de transition sociale, écologique et économique et les stratégies de développement supracommunales.

La croissance des terrains artificialisés a été la plus intense entre la fin des années 80 et la fin des années 90, avec une artificialisation moyenne de plus de 18 km² /an. Durant les années 2000, l'artificialisation est tombée à 16 km² /an et elle baisse encore entre 2010 et 2015 à 12,7 km² /an et pour la dernière période de trois ans (2015-2017) à 11,3 km² /an.

Pour freiner l'étalement urbain et y mettre fin à l'horizon 2050, il s'agit à court terme de poursuivre les objectifs suivants :

- Réduire consommation des terres non artificialisées en la plafonnant d'ici 2025 ;
- Préserver au maximum les surfaces agricoles ; Maintenir, réutiliser ou rénover le bâti existant ;
- Localiser au maximum les bâtiments à construire dans les tissus bâtis existants (urbains, ruraux ou périurbains) situés à proximité des services et transports en commun ;
- Restaurer la biodiversité.' ;

Considérant que suivant les dispositions de l'article D.II.23, al. 3 du CoDT, la zone agricole n'est pas destinée à l'urbanisation ; qu'il n'y donc pas lieu de l'urbaniser ; que rien ne justifie l'urbanisation de cette parcelle agricole située à l'écart du noyau villageois ;

Considérant par ailleurs que l'auteur de projet ne démontre pas en quoi les conditions de l'article D.IV.9 seraient rencontrées intégralement ; qu'il ne démontre pas plus le caractère exceptionnel de pareille dérogation ;

Considérant que le plan de secteur a établi la fin de la zone d'habitat à caractère rural aux parcelles voisines de gauche et que l'ensemble situé à droite est couvert par la zone agricole, laquelle n'est pas urbanisable ; que la création de 4 habitations dans le prolongement de celles existantes conduit à poursuivre dans les faits l'urbanisation existante en zone d'habitat à caractère rural alors que le plan de secteur en assure la césure ; que ce faisant les constructions envisagées compromettent l'aménagement de la zone au sens de l'article D.IV.9 ;

Considérant en finale, que le projet tel que présenté compromet la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ; que le projet ne contribue nullement à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ; que l'article D.IV.13 ne trouve pas à s'appliquer ;

Pour les motifs précités,

Émet un avis conforme défavorable au projet présenté.” ;

[...]

Considérant que la commission d'avis a transmis, en date du 21 septembre 2021, un avis favorable ; qu'il est notamment motivé comme suit (voir annexe 1) :

[...]

Considérant que la Direction des recours et du contentieux ne partage pas l'avis de la commission et estime qu'il y a lieu de se rallier à l'avis conforme défavorable du fonctionnaire délégué ;

Considérant que suivant les dispositions de l'article D.II.23, alinéa 3, du Code, la zone agricole n'est pas destinée à l'urbanisation ;

Considérant que le plan de secteur a établi la fin de la zone d'habitat à caractère rural aux parcelles voisines de gauche et que l'ensemble situé à droite est couvert par la zone agricole ;

Considérant que la création de 4 habitations dans le prolongement de celles existantes en zone d'habitat à caractère rural conduirait à poursuivre dans les faits l'urbanisation existante alors que le plan de secteur en assure la césure ;

Considérant que la parcelle concernée par la demande est une parcelle agricole destinée à la culture ;

Considérant en l'espèce que rien ne justifie l'urbanisation de cette parcelle agricole située à l'écart du noyau villageois ;

Considérant en conséquence que le projet compromet l'aménagement de la zone agricole au sens de l'article D.IV.9, alinéa 1^{er}, 3^o, du Code ;

Considérant que la dérogation sollicitée par le demandeur au plan de secteur ne se justifie pas compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

Considérant que le projet compromet la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application ; qu'il ne contribue nullement à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

Considérant en conséquence, au vu des éléments développés, qu'en l'état actuel de la demande, l'article D.IV.13 ne trouve pas à s'appliquer ;

Considérant de plus que la demande va à l'encontre de la Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024 et plus spécialement celles visées au chapitre 14 relatives au Développement du territoire lesquelles précisent notamment :

“ Pour freiner l'étalement urbain et y mettre fin à l'horizon 2050, il s'agit à court terme de poursuivre les objectifs suivants : [...] – Préserver au maximum les surfaces agricoles [...]” ».

Il ressort de la motivation qui précède que l'auteur de l'acte attaqué, faisant notamment sien l'avis défavorable du 8 juin 2021 du fonctionnaire délégué, a estimé, entre autres, que la demande de dérogation au plan de secteur ne pouvait être admise dès lors qu'il entend maintenir la césure entre la zone agricole et la zone d'habitat à caractère rural et sachant que le projet vise la création de quatre habitations dans une zone dans laquelle il ne souhaite pas prolonger l'urbanisation existante, la parcelle concernée étant « agricole et destinée à la culture » et située à l'écart du noyau villageois.

Une telle motivation permet de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé, en opportunité, ne pas pouvoir accorder la dérogation sollicitée en vertu des articles D.IV.9 et D.IV.13 du CoDT.

La partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité décidante, sans établir que celle-ci a commis, ce faisant, une erreur manifeste. Il n'est pas dénué de toute raison de prendre en compte les éléments d'appréciation qui précèdent pour refuser la demande de permis. En outre, la circonstance que la règle du comblement a été étendue aux situations de voisinage entre habitations construites antérieurement à l'entrée en vigueur du plan de secteur et postérieurement à cette entrée en vigueur n'énervé pas cette conclusion. Cette extension n'avait pas pour objet de conférer un droit acquis à la prolongation des zones d'habitat, mais d'assouplir les conditions d'application d'un mécanisme qui demeure dérogatoire.

Par ailleurs, la circonstance que la parcelle concernée ne consisterait pas en de « bonnes terres » agricoles ne remet pas en cause le motif de l'acte attaqué par lequel il est constaté que cette parcelle est « agricole et destinée à la culture », ce qui renvoie à sa destination au plan de secteur. Aucune erreur de fait ou de droit n'en résulte.

De tels motifs sont, au regard de leur économie générale, manifestement déterminants de la décision de refus intervenue, de sorte que les griefs portant sur ceux qui se prévalent de la déclaration de politique régionale wallonne pour la Wallonie 2019-2024 ne sont pas recevables.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

19. Le second moyen est pris de la violation des articles D.I.6 et D.IV.66 du 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, de transparence, de minutie, du contradictoire et *audi alteram partem*, ainsi que de l'effectivité du recours.

20. La partie requérante fait valoir que les articles D.I.6 et D.IV.66 du CoDT ont pour objet d'assurer le caractère contradictoire de l'instruction de la demande et l'égalité des parties, et que la présence de l'administration est conçue sur une base obligatoire, tant pour présenter le projet que pour débattre de celui-ci dans tous ses aspects.

Elle tire de la doctrine que, malgré la modification de l'article D.IV.66 du CoDT, l'administration doit être présente à l'audition devant la CAR afin d'assurer le contradictoire et le respect du principe général *audi alteram partem*.

Elle expose que la première analyse transmise par l'administration, loin de constituer un premier avis, ne comporte qu'un rappel des faits et des arguments. Elle soutient que cette première analyse ne permet pas aux parties de préparer utilement la rencontre devant la CAR et d'apporter des réponses aux éléments qui posent question à l'administration. Elle en déduit qu'elles ne bénéficient pas d'un

accès effectif aux voies de recours et que le caractère contradictoire de celles-ci est méconnu.

Elle observe qu'en l'espèce, lors de l'audition en distanciel devant la CAR, l'administration, pourtant convoquée, n'était pas présente. Elle en infère que l'administration n'a pu exposer sa note et préciser son analyse. Elle regrette son absence lors de l'audition, faisant valoir qu'elle ne lui a pas permis d'entendre celle-ci décrire la situation et de préciser les raisons pour lesquelles elle estime que le projet ne remplit pas les conditions d'application des articles D.IV.9 et D.IV.13 du CoDT. Elle soutient que, si l'administration avait été présente, elle aurait eu la possibilité d'aborder cette question avec elle et de verser au débat des éléments qui auraient pu modifier la nature de la proposition de décision qu'elle a transmise au ministre et qu'il fera sienne. Elle conclut que l'instruction du dossier n'a pas été menée dans le respect des dispositions applicables et du principe du contradictoire visés au moyen.

Elle estime avoir intérêt au moyen dès lors que l'absence de l'administration a eu un effet sur le sens de la décision et l'a empêchée de mener l'instruction du dossier de manière contradictoire.

B. Le mémoire en réplique

21. Elle explique ne pas critiquer l'impossibilité de faire valoir ses observations lors de l'audition devant la CAR mais celle de formuler ses observations dans un échange direct et interactif avec l'administration sur la base d'une réelle première analyse du recours.

Elle estime que l'analogie qu'opère la partie adverse entre l'absence d'un droit acquis à l'obtention d'une dérogation et le défaut de nécessité de la présence de l'administration à l'audition n'est pas pertinent et implique que cette présence ne serait jamais nécessaire. Elle souligne que le mécanisme de l'audition a été prévu afin de prévoir un débat contradictoire et de discuter du dossier « dans tous ses aspects » avec l'administration pour atténuer le sentiment de frustration des demandeurs.

V.2. Examen

22. L'article D.I.6 du CoDT prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. La commission d'avis sur les recours, ci-après "la commission d'avis", siège à Namur et remet un avis au Gouvernement sur les recours introduits contre les décisions relatives aux demandes de permis et de certificats d'urbanisme n° 2 prises par le collège communal ou le fonctionnaire délégué.

§ 2. Le président et les membres de la commission d'avis sont nommés par le Gouvernement. Le président représente le Gouvernement.

Outre le président, quatre membres siègent à la commission d'avis: deux personnes parmi celles proposées par l'Ordre des architectes et deux personnes parmi celles proposées par la Chambre des Urbanistes de Belgique. Lorsque le recours est relatif à un bien visé à l'article D.IV.17 alinéa 1^{er}, 3^o, un cinquième membre, représentant la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne, y siège.

Lorsque le recours est relatif à un bien situé dans les communes de la Communauté germanophone, ou lorsque le recours concerne un dossier introduit en allemand conformément aux règles sur l'emploi des langues, et relatif à un bien situé dans les communes de Malmedy et de Waimès, un des deux membres choisis parmi les personnes proposées par l'Ordre des architectes est de langue allemande.

§ 3. La commission délibère valablement si le président et deux autres membres au moins sont présents.

§ 4. Le secrétariat de la commission est assuré par la DGO4.

Le Gouvernement arrête les modalités de composition et de fonctionnement de la commission. Le Gouvernement peut arrêter le montant du jeton de présence du président et des membres de la commission d'avis ».

L'article D.IV.66 du CoDT est libellé comme suit :

« Dans les dix jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement ou la personne qu'il délègue à cette fin transmet :

1^o à la personne qui a introduit le recours ou au demandeur qui souhaite que sa demande soit instruite, un accusé de réception qui précise la date à laquelle a lieu l'audition par la commission d'avis sur les recours ;

2^o aux autres parties une copie du dossier de recours et l'invitation à l'audition précitée.

Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les quarante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, l'administration ainsi que la commission d'avis.

Au plus tard dix jours avant la tenue de l'audition, l'administration envoie aux personnes ou instances invitées une première analyse du recours sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure ainsi que le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1^o la situation et, le cas échéant, les dérogations ou les écarts au plan de secteur, aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou à un permis d'urbanisation;

2^o l'inscription du bien immobilier sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou visé par une procédure de classement, en vertu du Code wallon du Patrimoine ou en vertu de la législation applicable en région de langue allemande, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 21 du même Code, sa localisation dans un périmètre visé aux articles D.V.I, D.V.7, ou D.V.9, dans un plan d'expropriation ou si le bien est visé à l'article D.IV.57. Lorsque la demande est relative à un bien visé au Titre VI ou au Titre VII du Code wallon du Patrimoine, le Gouvernement invite l'Administration du patrimoine. Lorsque la demande a fait l'objet d'un avis

de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, le Gouvernement invite la Commission.

Lors de l'audition, les personnes ou instances invitées peuvent déposer au dossier, après l'avoir exposée, une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'elles jugent utile.

Dans les huit jours de la tenue de l'audition, la commission d'avis transmet simultanément son avis à l'administration et au Gouvernement. A défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours.

Le Gouvernement peut arrêter les modalités d'instruction des recours ».

Il ressort notamment de l'article D.IV.66, alinéas 2 à 4, du CoDT que l'administration est invitée à l'audition du demandeur devant la CAR, sans être obligée d'être présente.

Le refus d'un permis d'urbanisme ne consiste pas en la privation éventuelle d'un avantage dont l'administré jouissait régulièrement, mais en l'octroi ou le refus d'un avantage ou d'une autorisation administrative dont il ne bénéficiait pas antérieurement. Il ne s'agit donc pas d'une mesure grave impliquant l'application du principe général de droit *audi alteram partem* à la procédure sur recours administratif en matière de demande de permis d'urbanisme.

23. En l'espèce, aucun représentant de la direction juridique, des recours et du contentieux, soit l'administration visée à l'article D.IV.66, alinéas 2 à 4, du CoDT, n'a assisté à la séance du 13 septembre 2021 de la CAR. Pour autant, les règles de droit visées au moyen n'imposent pas sa présence lors de l'audition devant la CAR.

Pour le surplus, la partie requérante ne démontre pas que cette absence n'a pas permis à l'autorité décidante de prendre sa décision en connaissance de cause ou l'a induite en erreur.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

24. 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 22 euros, est mise à la charge de la partie
requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis
à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 mai 2026, par la XIII^e chambre du Conseil
d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux