**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XIII^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 251.947 du 26 octobre 2021

A. 222.742/XIII-8080

En cause : **la société privée à responsabilité limitée LOGEMENT PHILIPPE COLLE**
ayant élu domicile
rue Frédérique Lenger 19
6700 Arlon,

contre :

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

Partie intervenante :

**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 du recours*

1. Par une requête introduite le 25 juillet 2017, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Logement Philippe Colle demande l'annulation du certificat d'urbanisme n° 2 délivré le 31 mai 2017 et notifié le 7 juin 2017 par le collège communal de la ville d'Arlon, relatif à la construction d'un immeuble de 12 appartements, d'un immeuble de 6 appartements et d'un rez-de-chaussée attribué à des surfaces tertiaires, ainsi que la création de 51 emplacements de stationnement, 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 à Arlon, et sollicite par cette même requête une indemnité réparatrice.

*II. Procédure*

2. Par une requête introduite le 3 juillet 2019, la Région wallonne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 juillet 2019.

L'arrêt n° 249.129 du 3 décembre 2020 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base des articles 13 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire complémentaire et les parties adverse et intervenante, une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 21 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 septembre 2021.

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

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

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a été entendu en son avis partiellement 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. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 249.129 du 3 décembre 2020. Il convient de s'y référer.

*IV. Cinquième moyen*

*IV.1. Thèse de la partie requérante*

4. La requérante prend un moyen, le cinquième de la requête, de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

5. En une première branche, elle fait valoir que le fonctionnaire délégué émet un avis « défavorable à ce stade » du fait qu'il ne dispose pas d'une vision d'ensemble au regard des autres projets en cours de développement, alors que le fonctionnaire délégué doit expliquer en quoi cette vision d'ensemble est perturbée par les autres projets en examen.

Elle relève que ladite vision d'ensemble concerne trois éléments extérieurs à son projet, à savoir « l'aménagement à terme de la rue du Birel pour poursuivre le contournement d'Arlon qui implique la mise en œuvre probable d'un rond-point dont le développement reste à préciser », « un autre avant-projet [...] à l'examen pour les terrains situés à l'est de la N4 » et « une étude actuellement en cours pour la modernisation de la N4, celle-ci devant s'étendre jusqu'au carrefour du Birel ». Elle n'aperçoit pas en quoi la prise en compte de ces éléments est nécessaire à l'évaluation de son projet, d'autant que la direction des routes du Luxembourg a marqué son accord de principe pour l'implantation de celui-ci, la création d'une voirie d'accès privative à sens unique et le maintien d'un tourne-à-gauche, de sorte que la création d'un rond-point n'est pas à l'ordre du jour et que la sécurisation de la Nationale 4 ne changera pas fondamentalement le tracé de la route à cet endroit. Elle estime que rien ne lui permet de comprendre « pourquoi il serait impossible d'obtenir un effet de porte cohérent et des aménagements qualitatifs qui se complètent en évaluant chaque dossier individuellement » et que le fonctionnaire délégué ne pouvait pas se contenter de le dire sans l'expliquer.

6. Dans la seconde branche, elle fait valoir que l'avis du fonctionnaire délégué ne contient aucune motivation concrète sur le projet, alors que l'article 150*bis*, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) impose une appréciation « sur le projet concret conçu par le

demandeur ». À son estime, la motivation de l'avis du fonctionnaire délégué est plus qu'insuffisante et inadéquate, elle est inexistante.

*IV.2. Thèse de la partie adverse*

7. Constatant que le cinquième moyen ne critique que l'appréciation du fonctionnaire délégué, la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

*IV.3. Thèse de la partie intervenante*

8. Sur la première branche, la partie intervenante réplique que le fonctionnaire délégué a parfaitement statué en connaissance de cause en estimant ne pas disposer d'une vision d'ensemble, que les éléments prétendument extérieurs au projet ont une incidence déterminante sur celui-ci et que l'autorité ne pouvait se contenter de statuer sur un projet tout à fait isolé de son contexte, singulièrement en ce qui concerne la mobilité à l'endroit de l'implantation du projet. Elle ajoute que rien n'interdit à la requérante d'introduire dès à présent sa demande de permis d'urbanisme.

9. En ce qui concerne la seconde branche, elle répond que le certificat contient bien une appréciation formulée à la fois par le collège communal et le fonctionnaire délégué sur le projet concret conçu par le demandeur, et que la requérante le rappelle elle-même, précisant qu'une appréciation concrète a été émise par la partie adverse « pour ce qui concerne l'implantation et les gabarits des bâtiments, la densité du projet, la difficulté de créer une entrée de ville signifiante compte tenu de la ligne à haute tension et de la proximité de la ligne de chemin de fer ». Elle conclut qu'une telle information est suffisante.

*IV.4. Examen*

10. L'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Appréciation du Collège communal :

[…]

Considérant que le certificat d'urbanisme n° 2 [...] délivré le 16/12/2009 à la S.A. MONSERA pour l'implantation de 41 appartements et 75 emplacements de stationnement comportait une appréciation défavorable du Fonctionnaire Délégué;

Considérant le refus de permis d'urbanisme pour la construction d'un ensemble résidentiel de 16 appartements et de 8 maisons [...] délivré par M. le ministre de l'Aménagement du Territoire le 24/02/2011;

Considérant que le Conseil d'État a rejeté le 17/12/2013 la requête en annulation du refus du Ministre (réf. arrêt n° 225.866) introduite par la S.A. MONSERA;

Considérant que le certificat d'urbanisme n° 2 [...] délivré le 23/01/2015 à la S.A. MONSERA portait sur la construction de 8 maisons unifamiliales et un immeuble de 10 appartements et comportait une appréciation défavorable du Collège et du Fonctionnaire Délégué;

Considérant que la présente demande de certificat d'urbanisme n° 2 porte sur la construction d'un immeuble de 12 appartements et d'un immeuble de 6 appartements avec rez-de-chaussée attribué à des surfaces tertiaires (services) ainsi que la création de 51 emplacements de stationnement;

Considérant qu'à la demande de M. COLLE (art. 150*bis*, § 2, du CWATUP), une audience a eu lieu en date du 19/12/2016 à l'Hôtel de Ville d'Arlon en présence de M. COLLE, M. COLLET, M. SCHWANEN, M$^{me}$ GOFFINET, M$^{me}$ FRANCESCANGELI, M$^{me}$ DEHALLEUX;

Considérant que le bien est situé au croisement avec la voirie communale dénommée "Route de Birel" et de la route Nationale (N4) dénommée "Route de Luxembourg"; que le projet se situe en début de zone urbanisable à l'entrée de la Ville d'Arlon en venant de Luxembourg;

Considérant que la DGO1, Direction des Routes et des Bâtiments étudie le projet de sécurisation de la N4 entre Arlon et Steinfort; qu'un tourne-à-gauche avec îlots en saillie pour le carrefour "Route de Birel" est prévu;

Considérant que la création d'une voirie d'accès privative à sens unique avec sortie obligatoire "route de Birel" est opportune;

Considérant qu'un projet de contournement sud de la Ville est inscrit au plan de secteur depuis 1979, que la réalisation de ce contournement devient une nécessité pour la Ville, de façon à [résoudre] divers problèmes de mobilité au sud et au centre de la Ville;

Considérant qu'un prolongement de ce contournement vers la route de Luxembourg pourrait s'avérer utile, à long terme, car il permettrait de relier la N4 au contournement d'Arlon, avec la création d'un rond-point au carrefour du Birel;

Considérant que selon le principe de précaution, il y a lieu de préserver des espaces suffisants pour ne pas compromettre la réalisation de ces infrastructures publiques;

Considérant que la présence d'une ligne à haute tension conditionne fortement l'implantation des bâtiments;

Considérant que les distances réglementaires de sécurité de la résidence de 6 appartements par rapport à la ligne haute tension sont inférieures à 3,00 m;

Considérant qu'il y a lieu de revoir l'implantation de manière à respecter les distances de sécurité et éviter la mise hors tension forcée de l'installation d'Elia en cas de nécessité d'accès au sommet des constructions;

Considérant que la présence de la ligne à haute tension sur le terrain ne favorise pas une perception de continuité du bâti;

Considérant que la ligne de chemin de fer tend à se rapprocher de la route de Luxembourg, en empêchant toute construction au-delà du terrain faisant l'objet de la demande de CU2;

Considérant que ces deux observations compromettent la possibilité de créer une entrée de Ville signifiante de ce côté de la route de Luxembourg;

Considérant que le gabarit rez-de-chaussée + 2 niveaux pleins + 1 étage en retrait sous corniches est trop imposant;

Considérant que la création de 18 appartements correspond à une densité de 36 logements/hectare; que cela est supérieur à la densité recommandée de 30 logements/hectare;

Considérant qu'il y a lieu de diminuer le nombre de logements et de supprimer l'étage en retrait;

Considérant que le principe de mixité des fonctions est un gage de développement durable à l'échelle d'un quartier, que le développement de surfaces tertiaires est acceptable;

Considérant qu'au regard des divers enjeux identifiés, un rapport urbanistique et environnemental couvrant l'ensemble des terrains situés de part et d'autre de la route de Luxembourg permettrait d'apporter une réponse globale et adéquate quant à l'aménagement de cette zone;

Considérant que l'implantation de la "[mare] de trop-plein" (ou bassin de rétention) ne tient pas compte des courbes de niveau, du relief naturel du sol; qu'il y a lieu de la positionner au point bas du terrain;

Considérant que les teintes des crépis devront correspondre à celles du "Nuancier pour les façades de la Lorraine belge";

Considérant que les remarques relatives à l'implantation et à la densité requièrent de revoir le projet;

À l'unanimité,

Émet un avis défavorable en ce qui concerne ce projet.

Lors de l'introduction éventuelle du dossier de demande de permis, le demandeur sera au minimum tenu de :
- respecter les remarques émises par l'AIVE [...];
- respecter les remarques émises par ELIA [...];
- respecter les remarques émises par INFRABEL [...];
- respecter les remarques émises par le [...] Service des Eaux souterraines [...];
- respecter les remarques émises par [la] Direction du développement rural [...];
- se conformer aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement Wallon du 21.10.04, imposant la mise en place de détecteurs incendie dans tous les logements […];
- respecter la situation du bien au PASH (Plan d'Assainissement par Sous-bassin Hydrographique) de la Moselle en Régime d'Assainissement Autonome (RAA), zone où la pose des égouts n'est pas envisagée […];
- se conformer à l'article R.277, § 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 03 mars 2005 relatif au Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'eau [...];
- respecter le règlement communal de la taxe sur l'absence d'emplacement de parcage […];
- respecter le règlement communal arrêtant des impositions liées à la vérification de l'implantation des bâtiments […];
- placer un compteur "afin de pouvoir comptabiliser de manière individualisée la consommation de chaque logement, activité commerciale ou bâtiment" pour tout nouveau raccordement […].

[…]

Appréciation du Fonctionnaire délégué (datée du 29/05/2017) :

“ Vu la demande de certificat d’urbanisme n° 2 introduite par la S.A. MONSERA.
[…]
Vu le rapport du Collège communal en date du 21 avril 2017;
Considérant que le certificat d’urbanisme n° 2 […] délivré le 16/12/2009 à la S.A. Monsera pour l’implantation de 41 appartements et 75 emplacements de stationnement comportait une appréciation défavorable du Fonctionnaire délégué;
Considérant le refus de permis d’urbanisme pour la construction d’un ensemble résidentiel de 16 appartements et de 8 maisons [...] délivré par le ministre de l’Aménagement du Territoire le 24/02/2011;
Considérant que le Conseil d’État a rejeté le 17/12/2013 la requête en annulation du refus du ministre (réf Arrêt n° 225.866) introduite par la S.A. MONSERA;
Considérant que le certificat d’urbanisme n° 2 [...] délivré le 23/01/2015 à la S.A. MONSERA portait sur la construction de 8 maisons unifamiliales et un immeuble de 10 appartements et comportait une appréciation défavorable du Collège et du Fonctionnaire délégué;
Considérant que la présente demande de certificat d’urbanisme porte sur la construction d’un immeuble de 12 appartements et d’un immeuble de 6 appartements ainsi que sur la création de 51 emplacements de stationnement;
Considérant qu’à la demande de M. COLLE (art. 150*bis*, § 2, du CWATUP), une audience a eu lieu en date du 19/12/2016 […];
Considérant que le projet se situe en limite de zone d’habitat en rapport avec la Nationale 4 et la rue de Birel; qu’il constitue la partie Ouest de l’entrée de la ville d’Arlon, en venant du Luxembourg (Steinfort);
Considérant qu’au niveau de la mobilité, il est raisonnable d’envisager l’aménagement à terme de la rue de Birel pour poursuivre le contournement d’Arlon et rejoindre la Nationale 4 achevant ainsi le contournement démarré au nord de la ville pour rejoindre la E411; que cela implique la mise en œuvre probable d’un rond-point, dont le développement reste à préciser;
Considérant qu’un autre avant-projet est à l’examen pour les terrains situés à l’Est de la Nationale 4;
Considérant qu’une étude est actuellement en cours pour la modernisation de la Nationale 4 traversant la zone urbaine, celle-ci devant s’étendre au carrefour de Birel;
Considérant que ces divers éléments démontrent à suffisance la nécessité de disposer d’une étude globale qui intègre l’ensemble des projets en cours de manière à obtenir un effet de porte cohérent et des aménagements qualitatifs qui se complètent;
Considérant qu’en l’absence de cette vision d’ensemble, malgré la prise en compte des remarques formulées par les diverses instances consultées, il est impossible pour l’autorité compétente de déterminer les gabarits et implantations des futurs bâtiments (en particulier aux abords du carrefour de Birel);
J’émets à ce stade, un avis défavorable sur le projet”.

En conclusion, sous réserve de l’évaluation des incidences du projet sur l’environnement, des résultats des enquêtes et autres consultations et du maintien des normes applicables au moment de la délivrance du certificat, les travaux ou actes que vous envisagez ne sont pas susceptibles d’être autorisés par permis d’urbanisme ou d’urbanisation compte tenu des appréciations susvisées ».

11. L'article 150*bis*, § 2, du CWATUP, alors applicable, est libellé de la manière suivante :

« § 2. Les communes sont tenues de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2.

Toute demande de certificat d'urbanisme n° 2 emporte demande de certificat d'urbanisme n° 1. Outre les informations contenues dans le certificat n° 1, le certificat n° 2 contient une appréciation du collège communal et du fonctionnaire délégué sur le projet concret conçu par le demandeur.

L'appréciation porte sur le principe et les conditions de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir qui serait demandé pour réaliser pareil projet. Elle porte aussi sur les charges d'urbanisme.

La demande de certificat n° 2 contient l'exposé du projet sous une forme graphique ou littérale ainsi que la demande éventuelle d'être entendu par l'administration communale et le fonctionnaire délégué ou son représentant. Dans ce cas, l'intéressé reçoit, dans les quinze jours de la demande, une convocation à une audience. Au cours de l'audience, il rencontre le représentant de l'administration communale et le fonctionnaire délégué, et peut débattre avec eux de son projet et, éventuellement, modifier légèrement celui-ci par voie écrite.

Le certificat n° 2 est délivré dans les septante-cinq jours de la demande.

L'appréciation formulée par le collège communal et par le fonctionnaire délégué reste valable pendant deux ans à compter de la délivrance du certificat d'urbanisme n° 2, pour les éléments de la demande de permis qui ont fait l'objet du certificat n° 2 et sous réserve de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, des résultats des enquêtes et autres consultations et du maintien des normes applicables au moment du certificat ».

*Première branche*

12. Sur la première branche, l'avis de la direction des routes du Luxembourg indique notamment ce qui suit :

« [J]e marque mon accord de principe sur l'implantation de 2 blocs d'immeubles à appartements (façade à 21m00 par rapport à l'axe de la route N4, cela correspondant à l'alignement normal de 13m00 + zone de recul "non aedificandi" de 8m00) ainsi que sur la création d'une voirie d'accès privative à sens unique, au départ de la N4 à hauteur de la PK +- 183.280), avec sortie obligatoire sur la voirie communale "Route du Birel".
Je vous informe que mon service étudie le projet de sécurisation de la N4 entre Arlon et Steinfort (PK 182.500 – 185.500) prévoyant le maintien du tourne-à-gauche avec îlots en saillie pour le carrefour "Route du Birel" ».

Dans son avis, le fonctionnaire délégué précise, pour sa part, qu'il est nécessaire de disposer d'une étude globale qui intègre l'ensemble des projets en cours de manière à obtenir un effet de porte cohérent et des aménagements qualitatifs qui se complètent et qu'en l'absence de cette vision d'ensemble, il n'est pas possible pour l'autorité de déterminer les gabarits et implantations des futurs bâtiments, en particulier aux abords du carrefour de Birel ».

13. Dès lors que les motifs de l'acte prennent en compte des éléments extérieurs au projet, il appartenait au fonctionnaire délégué d'exposer en quoi ces éléments sont de nature à exercer une influence sur le projet − cette question se confondant avec l'objet de la second branche du moyen −. En l'espèce, dans la mesure où l'administration spécialisée a, quant à elle, marqué son accord sur l'implantation du projet, il appartient à l'autorité d'indiquer les raisons pour lesquelles elle se départit de cet avis spécialisé. Singulièrement, si l'autorité ne doit pas exposer les motifs de ses motifs, il appartient au fonctionnaire délégué, en présence d'un tel avis du service spécialisé indiquant que, pour le carrefour concerné, le maintien du tourne-à-gauche est prévu, d'exposer les motifs pour lesquels, à son estime, l'aménagement de la même route implique, au contraire, « la mise en œuvre probable d'un rond-point, dont le développement reste à préciser ».

Tel n'est pas le cas en l'espèce. En conséquence, ni l'avis du fonctionnaire délégué ni celui de la partie adverse qui évoque également la « création d'un rond-point au carrefour du Birel », ne sont pas suffisamment motivés.

La première branche est fondée.

*Seconde branche*

14. Sur la seconde branche, l'article 150*bis*, § 2, du CWATUP implique que le certificat d'urbanisme n° 2 contienne une appréciation du collège communal et du fonctionnaire délégué sur le projet concret conçu par le demandeur. En l'espèce, les motifs retenus par le fonctionnaire délégué ne concernent pas le projet du demandeur mais en reportent sans délai l'appréciation, en raison de la nécessité d'une vision d'ensemble pour l'aménagement de la rue de Birel et de la Nationale 4. Or, ces considérations sont étrangères au projet soumis à l'autorité et ne sont pas susceptibles de justifier que celle-ci ne statue pas sur le projet concret du demandeur.

La seconde branche est fondée.

Le cinquième moyen est fondé en ses deux branches.

*V. Autres moyens*

15. Les autres moyens, à les supposer fondés, ne peuvent mener à une annulation plus étendue. Il n'y a pas lieu de les examiner.

*VI. Demande d'indemnité réparatrice*

*VI.1. Thèse de la partie requérante*

16. La requérante fait valoir, dans son chef, un préjudice lié à l'impossibilité d'exploiter le terrain concerné et donc le capital investi, alors qu'elle est une société de promotion immobilière. À son estime, ce préjudice est la conséquence du certificat d'urbanisme n° 2 défavorable qui a pour effet d'impliquer un refus de permis d'urbanisme pendant deux ans suivant sa délivrance et, partant, le fait que toute demande de permis est, durant ce délai, vouée à l'échec. Elle ajoute avoir subi de nombreux frais dus à la procédure, tels des frais de déplacements ou de courriers recommandés, de même qu'une surcharge de travail pour son gérant par le fait de devoir rédiger des actes de procédure et être présent à l'audience. Elle souligne également les frais d'architecture supportés dans la réalisation du dossier de demande de certificat d'urbanisme n° 2.

17. Pour l'impossibilité d'exploiter le terrain, elle sollicite une indemnité correspondant « au pourcentage minimum que rapporte l'exploitation de capitaux investis et, en l'espèce, au montant perdu du fait du capital inexploitable (la valeur du terrain majorée des frais d'acquisition) ».

À cet égard, elle expose qu'avec la SPRL Cita, elle a mandaté la SPRL Monsera pour qu'elle dépose une demande d'urbanisme relative à une autre proposition qui a également fait l'objet d'un certificat d'urbanisme n° 2 défavorable. Dans la mesure où ladite société a introduit un recours en annulation contre la décision la concernant et réclame une indemnité réparatrice, la requérante limite sa demande à un euro provisionnel, puisqu'en cas d'annulation et si elle obtient réparation, il appartiendra à la société Monsera de dédommager ses mandantes.

En revanche, si le certificat délivré à la société Monsera n'est pas illégal tandis que l'acte présentement attaqué l'est, la requérante sollicite une indemnité semblable à celle demandée par la mandataire précitée. Elle indique qu'avec une troisième société, la SPRL Cita, la parcelle de terrain en question a été acquise, le 22 juin 2009, pour un montant, frais compris, de 365.400 euros. Elle précise qu'au moment de la requête, la valeur indexée s'élève à 365.400 euros x 105,42/91,49, soit 421.034 €, que le bénéfice minimum à réaliser sur investissement s'élève à 20 % − pourcentage en dessous duquel l'administration des impôts suspecte l'existence d'un montant « en noir » −, que la durée de réalisation du projet depuis la demande de permis jusqu'à la fin de la construction des bâtiments est de plus ou moins deux ans et que le bénéfice minimum à réaliser sur investissement s'élève donc à 10 % annuel, soit 0,833 % mensuel.

Le préjudice prenant cours dès la délivrance de la décision explicite contestée et prenant fin lorsque la requérante pourra exploiter son terrain, elle ne vise cependant pas le montant souhaité pour ce poste, rappelant qu'elle ne demande à ce stade qu'un euro provisionnel. Elle observe que s'il faut couvrir toute la période de validité du certificat d'urbanisme n° 2, le préjudice total s'élève à 84.173 euros mais elle se dit prête à tout mettre en œuvre pour éviter d'atteindre un tel montant. Elle sollicite, par ailleurs, des indemnités réparatrices provisionnelles de 700 euros et 3.025 euros, respectivement pour couvrir les frais de la procédure et ceux d'architecture.

Elle conclut à un préjudice provisionnel total de 3.726 euros.

*VI.2. Thèse de la partie adverse*

18. La partie adverse répond que la requérante n'est copropriétaire du terrain litigieux qu'à concurrence d'un quart et que l'acte attaqué n'empêche pas le dépôt d'une demande de permis d'urbanisme durant deux ans, dès lors que ses motifs circonstanciés permettent à la requérante d'adapter son projet et de déposer une demande de permis en phase avec l'acte attaqué, d'autant qu'entre-temps, le Code du développement territorial (CoDT) est entré en vigueur et qu'il n'est pas établi que cette profonde réforme ne puisse avoir un impact sur une décision future pour une demande similaire.

Elle relève par ailleurs que, sous le régime du CWATUP, un certificat d'urbanisme n° 2 peut comporter deux appréciations non concordantes des autorités, que s'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'appréciation du fonctionnaire délégué, tel est le cas dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme si elle sollicite l'avis de cette autorité, et qu'elle pourrait s'en écarter moyennant due motivation. Elle en conclut qu'à le supposer illégal, l'acte attaqué n'a pu causer un préjudice en raison de l'impossibilité d'exploiter le terrain et le capital investi par la requérante.

Sur le préjudice relatif à la procédure en annulation, elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État, tandis qu'à propos des frais d'architecture, elle estime qu'ils doivent être affectés d'un coefficient de 0,25 puisque la requérante n'est propriétaire des lieux qu'à concurrence d'un quart du bien litigieux. Elle observe en outre que le contrat conclu avec le bureau d'architecte n'est pas produit, de sorte qu'il n'est pas possible de savoir si les honoraires relatifs à la demande de certificat sont perdus en cas d'annulation.

19. Dans son dernier mémoire, elle expose que le CoDT est entré en vigueur le 1er juin 2017 et s'applique aux demandes de permis d'urbanisme introduites depuis cette date, qu'en l'espèce, aucune demande de permis n'ayant été introduite avant cette date pour le projet litigieux, l'appréciation formulée dans l'acte attaqué n'est plus valable et qu'en conséquence, celui-ci n'a pas privé la requérante d'une chance d'obtenir un permis d'urbanisme dans le laps de temps ayant séparé sa délivrance et sa péremption. Elle ajoute qu'il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité supérieure à celle demandée par la requérante aux termes du mémoire en réplique.

Par ailleurs, elle relève qu'à supposer que la perte d'une chance puisse être retenue, il reste que la requérante ne réclame pas d'indemnisation à ce titre. En tout état de cause, elle rappelle la doctrine et la jurisprudence du Conseil d'État aux termes desquelles, notamment, le préjudice consistant en la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré doit être certain et la perte, en relation causale avec l'illégalité, être quantifiable et porter sur un avantage probable. Elle fait valoir qu'en l'espèce, l'illégalité est sans rapport avec le contenu de l'acte attaqué, c'est-à-dire avec les appréciations formulées sur le projet.

*VI.3. Thèse de la partie intervenante*

20. L'intervenante considère que l'impossibilité de construire ne peut découler de l'acte attaqué dont l'appréciation est valable deux ans puisqu'il était possible à la requérante d'introduire une demande de permis d'urbanisme durant ce laps de temps, ce qui pourtant n'a pas été fait. À son estime, il était loisible à la requérante d'adapter son projet et d'introduire une demande de permis susceptible d'être agréée par les autorités. Elle ajoute que l'appréciation des autorités est formulée sous réserve de l'évaluation des incidences, des enquête et consultations et du maintien des normes applicables. À cet égard, elle relève qu'entre-temps, le CoDT est entré en vigueur. Elle conteste enfin les chiffres avancés qui ne sont étayés par aucun document concret.

*VI.4. Mémoire en réplique et derniers mémoires de la partie requérante*

21. La requérante réplique que la conclusion de l'acte attaqué est émise « compte tenu des appréciations susvisées », ce qui prime l'appréciation favorable conditionnelle de la partie adverse, que l'effet concret d'un tel certificat implique que toute demande de permis est vouée à l'échec, rendant son dépôt inutile, et que, si une telle possibilité existait avec de réelles chances d'aboutir, la partie adverse n'aurait pas manqué de contester la recevabilité de sa requête pour absence d'intérêt.

En substance, elle estime qu'il est inique de lui reprocher de ne pas établir l'absence d'impact de l'entrée en vigueur du CoDT sur une éventuelle décision relative à une demande de permis d'urbanisme, alors que la partie adverse a elle-même délivré précipitamment, le 31 mai 2017, l'acte attaqué dont elle savait la validité limitée à quelques heures et que c'est au contraire à la partie adverse qu'il appartient de justifier pourquoi elle a délivré un certificat quelques heures à peine avant l'entrée en vigueur du CoDT.

Elle soutient que tout comme la partie adverse doit se prononcer sur l'avis du fonctionnaire délégué dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, il lui appartient de le faire dans le cadre d'une demande de certificat d'urbanisme n° 2, en sorte qu'en l'espèce, *quod non*, elle aurait pu tout autant conclure à la prépondérance de l'avis favorable de la commune.

22. En ce qui concerne le préjudice du fait de la procédure d'annulation, elle précise limiter sa demande à une somme totale et non provisionnelle de 700 euros. Quant aux frais d'architecture, elle estime qu'il n'y a pas lieu de les affecter d'un coefficient de 0,25, car une demande de certificat d'urbanisme n° 2 porte sur un projet entier et ne requiert pas d'être propriétaire du terrain sur lequel celui-ci s'inscrit. En revanche, elle concède qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué sur une autre base que l'incompétence de son auteur, les frais d'architecture ne seront pas forcément perdus.

23. Dans son dernier mémoire, quant au lien de causalité entre l'illégalité de l'acte attaqué et l'impossibilité d'exploiter son terrain, elle sollicite que ses moyens d'annulation, autres que le premier, soient également examinés car s'ils sont fondés, l'illégalité commise démontre un défaut d'informations qui entache le certificat litigieux, en lien causal certain avec le préjudice allégué, puisqu'il lui est impossible de savoir quel type de projet serait susceptible d'être accueilli. Elle demande par ailleurs que, le cas échéant, sa demande d'indemnité soit examinée d'office comme fondée sur la perte d'une chance de valoriser son terrain.

24. À propos de la « détermination du quantum du préjudice », elle réclame, cette fois, une indemnité provisionnelle de 3.507 euros à titre de réparation du préjudice lié à l'impossibilité d'exploiter le terrain. Par ailleurs, elle considère que le fait d'avoir obtenu un certificat d'urbanisme n° 2 pour un autre projet en juin 2019, soit « postérieurement à la fin du préjudice », ne peut avoir d'incidence sur la détermination du montant de l'indemnité.

Quant à la perte d'une chance, elle précise que si elle n'est propriétaire du terrain qu'à concurrence de 25 %, il s'agit quand même d'un investissement en

termes de valeur indexée de 105.258 euros et d'un investissement potentiel de plus de 2.500.000 euros pour un projet de 18 appartements et un rez de service, et qu'au vu du taux de l'intérêt légal, elle aurait pu obtenir, en deux ans, un rendement de 4.210 euros sur son capital immobilisé dans le terrain.

Quant aux frais de procédure engagés, elle met l'accent sur le fait qu'elle a fourni un travail équivalent à celui qu'un avocat aurait fourni et supporté des frais de secrétariat ou autres comme toute autre partie en présence, en sorte qu'elle est, à son estime, recevable à solliciter une indemnité égale au montant forfaitaire de base de l'indemnité de procédure, due si l'on a recours aux services d'un avocat.

Enfin, elle souligne, en substance, que c'est bien l'illégalité et, partant, l'annulation de l'acte attaqué qui a rendu celui-ci inexistant et entraîne l'inutilité de la dépense des frais d'architecture et, pour le surplus, réduit le montant réclamé à la somme de 2.500 euros après déduction de la TVA.

25. Dans son dernier mémoire complémentaire, la requérante constate que les illégalités retenues par l'auditeur rapporteur portent notamment sur « le report *sine die* de l'évaluation du projet par le fonctionnaire délégué » et « l'absence d'appréciation du fonctionnaire délégué sur le projet concret conçu par le demandeur », et que celles-ci sont « indubitablement en rapport avec le contenu de l'acte attaqué ». Elle précise qu'il en résulte clairement, d'une part, qu'aucune nouvelle demande pour quelque projet que ce soit n'avait de chance d'entraîner un certificat d'urbanisme n° 2 favorable ou un permis d'urbanisme, aussi longtemps que le fonctionnaire délégué ne disposerait pas d'une vision d'ensemble de la zone, et, d'autre part, qu'en ne délivrant pas une appréciation sur le projet concret conçu par le demandeur, le fonctionnaire délégué l'a privée d'informations primordiales pour la poursuite de son activité et l'établissement d'une demande ultérieure de permis d'urbanisme.

Pour les raisons qu'elle détaille, elle considère que le lien de causalité requis existe bien entre le préjudice relatif à aux frais d'architecture et l'illégalité de l'acte qui consiste désormais en l'absence d'évaluation du projet concret qu'elle a conçu.

Pour le surplus, elle actualise le montant du préjudice subi du fait de l'impossibilité d'exploiter le terrain, que, tout en rappelant sa demande d'obtenir un montant provisionnel de 1 euro, elle chiffre désormais à 21.043 euros. Elle précise cependant ne solliciter qu'une indemnité fixée *ex aequo et bono* à 10.000 euros. Elle rappelle, par ailleurs, ses demandes relatives aux autres postes déjà cités.

*VI.5. Examen*

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

> « 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 ».

Cette disposition soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice à plusieurs conditions. La première implique le constat d'une illégalité, la deuxième, l'existence d'un préjudice, la troisième, un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice, et la quatrième, la détermination du montant de l'indemnité réparatrice.

27. En règle, le préjudice doit être né, certain et actuel. Il doit, en outre, être personnel au demandeur d'indemnité, en ce sens que celui-ci ne peut réclamer la réparation d'un dommage causé à un tiers.

Le préjudice peut être d'ordre matériel ou d'ordre moral.

Le dommage réparable est un préjudice résiduel, c'est-à-dire celui qui n'est pas autrement réparé au moment de statuer sur l'indemnité réparatrice. Peuvent de la sorte contribuer en tout ou en partie à la réparation du dommage, l'annulation elle-même qui peut participer à la réparation du dommage moral, ou encore la réfection de l'acte après l'annulation.

Par ailleurs, le préjudice allégué doit être en lien avec l'illégalité commise : la personne lésée doit établir que l'illégalité retenue est à l'origine du préjudice qu'elle subit, en ce sens que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité.

28. Conformément à l'article 150*bis*, § 2, du CWATUP, le certificat d'urbanisme n° 2 porte non seulement sur les informations contenues dans le certificat n° 1 mais il contient aussi une appréciation du collège communal et du fonctionnaire délégué sur le projet concret conçu par le demandeur pour un site déterminé.

Aux termes de l'article 150*bis*, § 2, alinéa 6, précité, « l'appréciation formulée par le collège communal et par le fonctionnaire délégué reste valable pendant deux ans à compter de la délivrance du certificat d'urbanisme n° 2, pour les

éléments de la demande de permis qui ont fait l'objet du certificat n° 2 et sous réserve de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, des résultats des enquêtes et autres consultations et du maintien des normes applicables au moment du certificat ».

29. Comme l'expose l'article 150*bis*, § 2, précité, la validité de l'appréciation des collège communal et fonctionnaire délégué est notamment conditionnée au maintien des normes applicables au moment de l'adoption du certificat d'urbanisme, soit, dans le cas d'espèce, les dispositions du CWATUP.

À cet égard, le CoDT est entré en vigueur le 1er juin 2017 et s'applique aux demandes de permis d'urbanisme introduites à partir de cette date. En l'espèce, le certificat d'urbanisme n° 2 attaqué a été délivré par le collège communal le 31 mai 2017, soit la veille de l'entrée en vigueur du CoDT. Celui-ci constitue un nouveau *corpus* législatif et réglementaire qui opère des changements notables par rapport aux règles de police administrative spéciale de l'urbanisme applicables jusqu'alors et, partant, quant à la manière dont l'autorité compétente peut désormais apprécier le bon aménagement des lieux. Dès lors qu'il n'est pas établi ni d'ailleurs soutenu qu'une demande de permis d'urbanisme a été introduite avant le 1er juin 2017 concernant le projet litigieux, l'appréciation formulée dans l'acte attaqué n'a effectivement été valide que quelques heures et n'est plus « valable » depuis la date précitée.

Il résulte de ce qui précède qu'aucun lien de causalité ne peut être établi entre les appréciations contenues dans l'acte attaqué qui ont cessé d'être « valables » dès le 1er juin 2017 et le préjudice économique découlant de l'impossibilité alléguée pour la requérante d'exploiter le terrain en cause durant deux ans à dater de la délivrance de l'acte attaqué. Le premier objet de la demande est rejeté.

30. Par ailleurs, la requérante sollicite une indemnité réparatrice pour couvrir des « frais du fait de la procédure » qu'elle fixe à un montant correspondant au montant de base de l'indemnité de procédure, soit à 700 euros.

S'il est effectivement concevable que le gérant de la société a passé de nombreuses heures à la préparation de sa défense, la requérante reste en défaut d'établir, avec un minimum de précision, le préjudice concret que la SPRL aurait elle-même subi de ce chef, que ce soit financièrement ou dans le cadre de ses activités.

Le deuxième objet de la demande est rejeté.

31. Enfin, les frais d'architecture ont été exposés en vue du dépôt de la demande de certificat d'urbanisme litigieux. Ils ne constituent donc pas un « préjudice du fait de l'illégalité de l'acte » au sens de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En outre, rien n'indique qu'en cas de dépôt d'un projet retravaillé, le travail réalisé par l'architecte en vue du dépôt de la demande de certificat ne pourrait être valorisé.

Le troisième objet de la demande est rejeté.

Il résulte de ce qui précède que les conditions d'octroi de l'indemnité réparatrice sollicitée par la partie requérante ne sont pas remplies en l'espèce.

*VII. Indemnité de procédure*

32. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

Elle doit être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice. Il y a lieu, par conséquent, de lui accorder une indemnité de procédure à concurrence de la moitié de la somme demandée, soit 350 euros.

**PAR CES MOTIFS,**
**LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1er**.

Est annulé le certificat d'urbanisme n° 2 du 31 mai 2017 délivré à la SPRL Logement Philippe Colle par le collège communal de la ville d'Arlon, relatif à la construction d'un immeuble de 12 appartements, d'un immeuble de 6 appartements et d'un rez-de-chaussée attribué à des surfaces tertiaires, ainsi que la création de 51 emplacements de stationnement, sur la parcelle cadastrée Arlon, 3e division Autelbas, section A, n° 18g, située à l'angle de la route de Luxembourg et de la rue du Birel à Arlon.

**Article 2.**

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

**Article 3**.

Une indemnité de procédure de 350 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII$^{e}$ chambre, le 26 octobre 2021 par :

| | |
|---|---|
| Colette Debroux, | président de chambre, |
| Anne-Françoise Bolly, | conseiller d'État, |
| Luc Donnay, | conseiller d'État, |
| Céline Morel, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux