

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 188.401 du 1^{er} décembre 2008

A.188.953/XIII-5032

En cause : **PEETERS** René,
ayant élu domicile chez
Me Louis DEHIN, avocat,
Mont-Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

la Commune de Sprimont.

Parties intervenantes :

1. **ROUXHET** Samuel,
 2. **GUILLAUME** Marie-Hélène,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Michel DELNOY, avocat,
rue Simonon 13
4000 Liège.

--

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite, le 7 juillet 2008, par René PEETERS qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution "de la décision du Collège communal de Sprimont d'accorder à Monsieur et Madame ROUXHET-GUILLAUME un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension d'un cabinet de «Kiné» avec piscine, décision qui aurait été prise le 21 janvier 2008";

Vu la requête introduite le 31 juillet 2008 par laquelle Samuel ROUXHET et Marie-Hélène GUILLAUME demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} MARTOU, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 29 octobre 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 17 novembre 2008 à 10heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me R. DEHIN, loco Me L. DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M. ANCION, bourgmestre, comparaissant pour la partie adverse, et Me P. MOERYNCK, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MARTOU, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande se présentent de la manière suivante :

1. Le requérant est propriétaire du lot n/ 1 repris dans le périmètre d'un permis de lotir délivré le 9 septembre 1977.

2. Les requérants en intervention, Marie-Hélène et Samuel ROUXHET-GUILLAUME, sont propriétaires du lot n/ 2 du lotissement et désireux d'affecter une des pièces de leur logement à l'exercice de la profession de kinésithérapeute. Ils sollicitent, le 17 octobre 1994, et obtiennent, le 9 novembre 1994, une modification de ce permis de lotir en vue permettre, dans son périmètre, l'exercice d'une profession libérale. Le 9 novembre 1994, un permis de bâtir est délivré aux requérants en intervention pour la construction d'une maison d'habitation avec cabinet de kinésithérapie. Aucun recours n'est introduit contre ce permis.

3. Les requérants en intervention, souhaitant agrandir le cabinet de kinésithérapie et y adjoindre une piscine, sollicitent une modification du permis de lotir le 25 mai 2007.

4. Le requérant introduit une réclamation.

5. Le 22 octobre 2007, le collège communal de Sprimont accorde la modification du permis de lotir. Cette décision ne fait l'objet d'aucun recours.

6. Le 13 décembre 2007, les requérants en intervention introduisent une demande de permis d'urbanisme portant sur l'agrandissement du cabinet de kinésithérapie avec piscine. Il en est accusé réception le 20 décembre 2007.

7. Après différentes demandes de renseignements, le requérant reçoit un courrier daté du 8 janvier 2008 signalant qu'aucun permis d'urbanisme n'a été délivré mais qu'une modification du permis de lotir a été accordée le 22 octobre 2007. La décision de modification du permis de lotir ne lui est pas communiquée.

8. Au début du mois de février 2008, la commune organise une tentative de conciliation entre le requérant et Monsieur et Madame ROUXHET-GUILLAUME.

9. Le 12 février 2008, le requérant demande au collège communal de Sprimont de lui communiquer les pièces relatives aux modifications successives du permis de lotir et au permis d'urbanisme.

10. Des plans modifiés sont déposés le 7 mars 2008. Le requérant en prend connaissance et fait valoir ses observations par deux courriers datés du 11 mars 2008. Il rappelle sa demande de communication de documents du mois de février 2008.

11. Le requérant introduit le 21 mars 2008 un recours devant la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, le collège communal n'ayant pas donné suite à la demande de communication de documents dans le délai prévu par l'article D.15 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement.

12. Le 9 avril 2008, la Commission de recours décide de prolonger de 45 jours le délai dont dispose le collège communal pour lui répondre.

13. Le 30 avril 2008, le conseil du requérant adresse un courrier au collège communal pour savoir où en est l'instruction du dossier relatif au permis d'urbanisme et pour rappeler sa demande de copie du permis d'urbanisme.

14. La commune lui répond, le 5 mai 2008, de la manière suivante : "Compte tenu du contentieux existant, nous vous informons que le permis d'urbanisme n'a pas encore été notifié".

15. Le 16 mai 2008, le conseil des requérants écrit au collège communal en posant la question suivante : " Un permis d'urbanisme a-t-il finalement été délivré et, dans l'affirmative, pourriez-vous m'en transmettre une copie en nous donnant la date de délivrance et les documents y relatifs?".

16. Il lui est répondu, le 21 mai 2008, qu'une décision d'octroi du permis d'urbanisme a bien été prise le 21 janvier 2008. La commune ajoute ce qui suit :

" Cette décision n'a pas été notifiée aux demandeurs car entre-temps la concertation est intervenue et nous attendions votre avis sur les plans modifiés; notre intention avec l'accord des demandeurs était de délivrer le permis sur base de l'accord intervenu. Depuis, puisque l'accord intervenu lors de cette réunion a été dénié par votre client et vu votre courrier du 26 mars 2008 et les accusations y incluses, le collège n'a ni retiré, ni notifié sa décision. Les documents demandés n'existent donc pas à ce jour".

17. Le 14 mai 2008, la commission de recours prend une décision, transmise le 28 mai 2008, qui énumère la liste des documents à transmettre dans les huit jours au requérant par le collège communal. Dans la liste des documents à transmettre, la commission inclut la décision du collège communal du 21 janvier 2008 octroyant le permis d'urbanisme sollicité et "pour autant qu'il existe, le permis d'urbanisme ampliatif qui aurait été délivré relativement au même bien".

18. Le 4 juin 2008, les pièces demandées sont délivrées au requérant par la commune, à l'exception de l'ampliation et d'une copie du permis d'urbanisme attaqué, la commune indiquant que ces documents "n'existent pas".

19. Le présent recours est introduit le 7 juillet 2008. Il est dirigé contre "la décision du collège communal de Sprimont d'accorder aux requérants en intervention un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension d'un cabinet de «Kiné» avec piscine, décision qui aurait été prise le 21 janvier 2008".

20. Informés du recours, les requérants en intervention sollicitent, par un courrier du 22 juillet 2008 au collège communal, des informations à propos, entre autres, du permis d'urbanisme qui leur aurait été octroyé mais dont ils ignorent l'existence.

21. Par courrier du 24 juillet 2008, reçu le 28 juillet 2008, le collège communal indique au conseil des requérants en intervention que "le permis querellé par Monsieur Peeters n'a jamais été notifié à M. et M^{me} ROUXHET-GUILLAUME", ce qui est confirmé par une télécopie du 25 juillet 2008.

22. Par une lettre du 21 août 2008, l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire demande à la commune de Sprimont de lui communiquer une copie du procès-verbal de la délibération du collège communal du 21 janvier 2008, lors de laquelle le permis d'urbanisme attaqué aurait été délivré aux époux ROUXHET-GUILLAUME, ce document n'ayant pas été joint au dossier administratif.

23. Par un courrier du 22 août 2008, la commune de Sprimont répond à l'invitation et rappelle sa position. Elle dépose un extrait du registre des délibérations du collège communal concernant la séance du 21 janvier 2008 qui mentionne ce qui suit :

" Vu la demande de M. et Mme Rouxhet-Guillaume relative à l'extension d'un cabinet de kiné avec piscine, rue de Remouchamps, 17;
Vu l'avis de l'agent technique en chef;
Accorde le permis d'urbanisme".

24. Ces documents sont communiqués aux parties. Il leur est demandé d'y réagir.

25. Le conseil de la partie requérante expose son point de vue dans un courrier du 8 septembre 2008 et le conseil de la partie requérante en intervention expose le sien dans un courrier du 12 septembre 2008. Ces documents sont joints au rapport rédigé par l'auditeur;

Considérant que, par requête introduite le 31 juillet 2008, Samuel ROUXHET et Marie-Hélène GUILLAUME demandent à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire estime que celle-ci n'appelle que des débats succincts et propose de considérer que le premier moyen de la requête est fondé;

Considérant que la partie adverse estime que la requête est irrecevable pour la raison que la décision d'octroi d'un permis d'urbanisme aux époux ROUXHET ne leur a jamais été notifiée; qu'elle expose que les dispositions de l'article 117 du Code

wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) n'ont jamais été mises en oeuvre, que les effets du permis sont suspendus, que les délais prévus sont dépassés et qu'il n'y a pas eu de saisine du fonctionnaire délégué; qu'elle conclut que la décision attaquée ne peut dès lors plus sortir d'effets de droit; que, dans une lettre du 22 août 2008, qui accompagne la transmission du procès-verbal de la délibération du 21 janvier 2008 lors de laquelle le permis attaqué a été accordé, la partie adverse ajoute la précision suivante :

" Vu le nombre de permis octroyés sur une année et la longueur de la motivation nécessaire dans les permis d'urbanisme, nous n'actons au registre du collège que la décision de principe d'octroi ou de refus. Cette décision de principe fait ensuite l'objet d'une motivation in extenso lors de la rédaction et de la notification du permis au demandeur";

Considérant que les intervenants considèrent également que le recours est irrecevable; qu'ils relèvent qu'il ressort manifestement de la requête que la décision d'octroi du permis n'a pas été formellement matérialisée et ne leur a pas été notifiée; qu'ils soutiennent qu'il s'agit d'une décision de principe qui ne vaut que comme manifestation d'intention, voire comme ligne de conduite; qu'ils ajoutent qu'à supposer que l'on puisse considérer cet acte comme constitutif d'un permis d'urbanisme en devenir, le recours a pour objet une décision qui n'existe pas encore et est donc prématuré; qu'ils observent que l'acte ne leur a pas été notifié et qu'aucun acte ou travail n'est envisageable sur sa base, ce qui a pour conséquence que le requérant n'a pas intérêt à son annulation;

Considérant que les intervenants avancent encore trois autres fins de non recevoir; que la première est prise du défaut d'intérêt du requérant au recours, pour le motif que celui-ci n'a pas introduit de recours contre la modification du permis de lotir, accordée en 2007, dans le cadre de laquelle l'acte attaqué s'inscrit; que la deuxième s'appuie sur la tardiveté du recours; que, à ce sujet, les intervenants indiquent qu'il ressort d'un courrier de février 2008 que le requérant avait connaissance de l'existence du permis attaqué, ce qui implique que son recours est tardif; que, par la troisième, ils reprochent au requérant d'invoquer l'illégalité de décisions administratives dont il ne produit pas la copie, ce qui entraîne, à leur sens, une violation du contenu légal minimal d'une requête;

Considérant, quant à l'existence et la nature de l'acte entrepris, que l'exception est liée au fond;

Considérant, quant aux conséquences des délais prévus à l'article 117 du CWATUP, que la suspension des effets, réglée à l'article 117, alinéa 2, vise le cas du

permis transmis au bénéficiaire qui ne peut le mettre en œuvre tant qu'il n'est pas informé que la copie de celui-ci a bien été transmise au fonctionnaire délégué; que, à l'article 117, alinéa 3, le législateur a prescrit des délais dans lesquels la décision du collège doit être transmise au demandeur; que ces délais sont au bénéfice du demandeur qui, à leur expiration, peut choisir soit d'attendre encore la notification de la décision du collège, soit de dessaisir le collège communal en invitant le fonctionnaire délégué à statuer sur sa demande comme le permet l'article 118; que ni le défaut de notification, ni la suspension d'effets réglée à l'article 117, alinéa 2, ni le dépassement des délais d'ordre réglés à l'article 117, alinéa 3, ni l'absence de saisine du fonctionnaire délégué ne sont de nature à empêcher l'existence d'une décision du collège ou à rendre prématurée la contestation de l'acte par l'intéressé, pourvu qu'il en ait connaissance;

Considérant, quant à la fin de non recevoir prise de la tardiveté du recours, que le requérant a tenté en vain de se faire communiquer la décision d'octroi du permis dès qu'il a eu confirmation de son existence par le courrier de la commune de Sprimont du 21 mai 2008; qu'il convient également de relever que, malgré l'injonction donnée à la commune par la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, la décision du collège communal du 21 janvier 2008 n'a pas été communiquée au requérant par la commune qui soutenait encore, dans son courrier du 4 juin 2008, que l'acte n'existait pas; qu'il ne saurait être allégué que le requérant n'a pas fait toute diligence pour prendre connaissance du contenu du permis dès qu'il a eu la certitude de son existence; que, dans ces conditions, le recours, introduit le 7 juillet 2008, n'est pas tardif; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant, quant à la fin de non recevoir tirée du caractère incomplet de la requête, que si les requérants n'ont pas joint la copie de l'acte attaqué à leur requête, c'est parce que la partie adverse ne les a pas mis en mesure de le faire; que la décision du collège, du 21 janvier 2008, faisant l'objet du recours n'a finalement été déposée au dossier administratif que le 22 août 2008 à la suite d'une mesure d'instruction décidée par l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire; que les parties en ont alors reçu communication et ont pu prendre position; que, dans ces conditions, l'exception doit être rejetée;

Considérant, quant à la fin de non recevoir tirée du défaut d'intérêt du requérant, qu'il y a lieu d'observer qu'un permis de lotir et un permis d'urbanisme constituent des actes administratifs distincts et qu'ils sont de nature à faire grief; que le requérant ne perd pas son intérêt à agir contre un permis d'urbanisme pour la seule raison qu'il n'aurait pas attaqué le permis de lotir auquel ce permis d'urbanisme serait ou non conforme; que, lors d'un recours contre un permis d'urbanisme, la légalité du

permis de lotir peut être critiquée par voie incidente et que, si ce permis s'avère illégal, son application doit être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution; que, en outre, un permis d'urbanisme peut être entaché d'illégalités propres, sans rapport avec le permis de lotir dans lequel il s'inscrit et être annulé sur cette base; que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des prescriptions urbanistiques du permis de lotir du 9 septembre 1977, tel que modifié en 1994, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 84 et 89 du CWATUP, du décret du 11 septembre 1985 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne et du livre Ier du Code de l'environnement, en particulier de ses articles D.68, D.67 et D.63; que, dans une première branche, il soutient que la modification du permis de lotir, intervenue en 1994, serait illégale pour avoir été accordée en l'absence de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que, dans une deuxième branche, il expose que la modification du permis de lotir, autorisée le 22 octobre 2007, est intervenue sans que l'administration motive sa décision de ne pas devoir prescrire une étude d'incidences sur l'environnement et que la notice d'évaluation des incidences était particulièrement lacunaire en ce qu'elle ne contenait aucune indication sur l'activité qui serait exercée dans l'extension demandée; qu'il ajoute que cette modification du permis de lotir permet une extension importante du cabinet de kinésithérapie et entraîne l'affectation de plus de deux tiers de la construction à une profession libérale, ce qui constitue un revirement d'attitude non justifié et non motivé, qui s'écarte des prescriptions urbanistiques contenues dans le permis de lotir initial; qu'il conclut que cette modification est illégale et doit être écartée sur le pied de l'article 159 de la Constitution et qu'en conséquence, l'autorisation d'urbanisme ne pouvait être délivrée;

Considérant qu'après avoir pris connaissance de l'extrait du procès-verbal transmis par la commune à la demande de l'auditeur rapporteur, le requérant fait valoir que le permis n'est pas motivé et soutient qu'il doit être annulé pour cette raison;

Considérant que, dans sa note d'observations, déposée le 10 juillet 2008, et dans sa lettre du 22 août 2008, la commune de Sprimont ne conteste pas avoir accordé le permis demandé; qu'elle soutient ne pas l'avoir rédigé ni notifié aux intervenants pour le motif, exposé à l'audience, que le projet autorisé n'était plus d'actualité en raison de l'évolution des négociations qui avaient eu lieu, postérieurement, entre ses services, le requérant et les intervenants;

Considérant que les intervenants exposent que, face à une demande de permis d'urbanisme adressée au collège communal, soit le service administratif prépare, avant la réunion du collège, un permis d'urbanisme déjà motivé qui n'a plus qu'à être signé par le bourgmestre et le secrétaire communal, soit le fonctionnaire chargé de l'instruction du dossier présente la demande au collège et ce dernier en débat avant d'adopter à son sujet une position que le fonctionnaire est chargé de motiver formellement, en fonction de la discussion en séance du collège; qu'ils estiment qu'au regard des exigences de motivation formelle qui s'imposent à l'autorité administrative, c'est la seconde méthode de travail qui doit être retenue étant donné que, dans le cadre de la première, la motivation formelle n'est pas celle qui résulte de la volonté et du travail d'instruction réalisé par le collège communal; qu'ils indiquent qu'en l'espèce, la position adoptée par le collège communal de Sprimont lors de la séance du 21 janvier 2008 ne constitue pas un permis d'urbanisme ni un acte administratif susceptible de sortir des effets de droit préjudiciables aux requérants; qu'il n'y voit qu'un acte préparatoire au permis d'urbanisme non susceptible de recours devant le Conseil d'Etat; qu'ils affirment que le procès-verbal d'une séance du collège communal ne peut être assimilé à un permis d'urbanisme étant donné qu'une décision administrative ne peut être considérée comme constitutive d'un permis d'urbanisme que si elle s'inscrit dans les exigences légales et réglementaires applicables, à savoir celles qui découlent des articles 84, § 1^{er}, et 380 (lire 381) du CWATUP, qui imposent non seulement un écrit mais aussi le respect d'un formulaire ad hoc, d'ailleurs prescrit à peine de nullité, et que décider le contraire reviendrait à qualifier de permis d'urbanisme une affirmation orale par un membre du collège ou un courrier adressé par le bourgmestre au demandeur du permis selon lesquels le permis sera délivré; qu'ils relèvent que dès lors que la position adoptée par le collège communal n'a pas été coulée dans le formulaire requis par le CWATUP, le permis ne peut être mis en oeuvre et ajoutent que cette position n'a été notifiée ni aux bénéficiaires du permis ni au fonctionnaire délégué, ce qui implique, en application de l'article 117, alinéa 2, du CWATUP, que les effets du permis sont suspendus, outre que les formes de la notification visée à l'article 8 du CWATUP sont prescrites à peine de nullité;

Considérant que l'article 84 du CWATUP dispose que le permis d'urbanisme est un acte exprès et écrit; que l'article 381 du même Code prescrit que les décisions du collège communal octroyant ou refusant les permis d'urbanisme «doivent, sous peine de nullité, être prises en utilisant le formulaire A»; que l'article 108 du même Code établit que le permis doit être motivé; que le permis d'urbanisme est un acte individuel et que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs requiert que les actes individuels fassent l'objet d'une motivation formelle; qu'il est admis, enfin, que cette motivation doit être contemporaine de

l'adoption de l'acte; qu'il s'ensuit que le permis d'urbanisme n'est régulier que s'il est adopté par la voie écrite, sur le formulaire adéquat et qu'il est motivé en la forme à ce moment; qu'à défaut, il est annulable; que le droit wallon ne prévoit pas de permis de principe qui pourrait être régulièrement adopté, avant d'être rédigé dans la forme prévue;

Considérant que, en l'espèce, la commune a accordé le permis par une décision à la fois non écrite et non motivée en la forme; que l'acte entrepris ne peut toutefois être tenu pour un acte à ce point irrégulier qu'il serait inexistant; qu'il est, en effet, l'œuvre du collège communal de la partie adverse, c'est-à-dire de l'autorité administrative collégiale investie par la loi de la compétence de délivrer le permis d'urbanisme et qu'il ressort du procès-verbal des délibérations du collège communal que la partie adverse a expressément décidé d'accorder le permis d'urbanisme demandé par les intervenants; que, dans ces conditions, l'acte entrepris est un acte irrégulier annulable; que le moyen est fondé;

Considérant que le Conseil d'Etat peut partager les conclusions de l'auditeur et trancher définitivement le litige au terme des débats succincts,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Samuel ROUXHET et Marie-Hélène GUILLAUME est accueillie.

Article 2.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 21 janvier 2008 par le collège communal de Sprimont à Samuel ROUXHET et Marie-Hélène GUILLAUME pour l'extension d'un cabinet de kiné avec piscine, rue de Remouchamps, 17.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 425 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à charge des parties intervenantes à concurrence de 125 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le premier décembre deux mille huit par :

M.	PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

M. PAQUES.