

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.620 du 15 octobre 2020

A. 224.196/XIII-8241

En cause : **PETRILLO** Giovannangelo,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe HERMAN et
Lise DE CONINCK, avocats,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 8 janvier 2018, Giovannangelo Petrillo demande l'annulation de la décision du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 10 novembre 2017, qui refuse le permis d'urbanisme sollicité « relatif à un bien sis à 6040 Charleroi/Lodelinsart, chaussée de Bruxelles, n° 201/203, cadastré division Lodelinsart, section B, n° 333 C11 et ayant pour objet la régularisation d'un immeuble à appartements et la mise en conformité de l'appartement situé dans les combles du volume principal ».

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2020.

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

M^{es} Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 requérant introduit, le 23 novembre 2011, une demande de permis d'urbanisme pour la « régularisation d'un immeuble à appartement[s] et mise en conformité de l'appartement situé dans les combles » pour un bien sis à la chaussée de Bruxelles, 201 à Charleroi.

À une date non précisée, cette demande fait l'objet d'un « récépissé d'une demande de permis d'urbanisme » par la ville de Charleroi, qui précise que ce document n'est pas l'accusé de réception prévu par l'article 116, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

4. Par un courrier du 31 mai 2017, le conseil du requérant demande au fonctionnaire délégué de statuer sur la demande conformément à l'article 118 du CWATUP. Il expose notamment qu'ayant été introduite avant la notification du procès-verbal d'infraction dressé à la charge du requérant le 28 octobre 2011, la demande de permis est recevable.

Le fonctionnaire délégué en accuse réception le 16 juin 2017. Il informe le requérant, par un courrier du 10 juillet 2017, qu'aucune décision n'a été prise dans le délai prévu par l'article 118, § 2, du CWATUP, que cette absence de décision équivaut à un refus de permis et qu'il peut introduire, conformément à l'article 119, § 1^{er}, 2°, du même Code, un recours motivé auprès du Gouvernement wallon.

5. Par un courrier recommandé du 25 juillet 2017, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon. La partie adverse en accuse réception le 27 juillet 2017.

Après une audition fixée le 28 août 2017, la commission d'avis sur les recours émet, le même jour, un avis favorable « sauf pour le logement situé dans les combles et l'occupation de l'annexe arrière qui nécessite la production de plans modifiés ».

Le 16 octobre 2017, la direction juridique des recours et du contentieux (DGO4) propose au ministre d'octroyer le permis et d'ainsi régulariser les huit unités de logement implantées dans le bâtiment principal mais de le refuser pour le logement dans les combles et les deux unités de logement dans l'annexe.

6. Par un arrêté ministériel du 10 novembre 2017, le permis est refusé « compte tenu de l'absence de données concernant le respect de la performance énergétique du bâtiment et l'absence de l'avis de la zone de secours ». Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

7. Le requérant prend un moyen unique, erronément intitulé « premier moyen », de la violation de l'article 119 du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration « en ce qu'il implique l'examen complet des circonstances de la cause », du devoir de minutie et de l'absence de motivation adéquate.

8. Il fait valoir que la partie adverse a méconnu l'article 119 précité du CWATUP qui organise un recours en réformation l'autorisant, en raison de l'effet dévolutif du recours, à examiner l'ensemble de l'affaire et à prendre une nouvelle décision qui se substitue à celle contre laquelle le recours administratif est introduit. Il considère que, dans ce cadre, la partie adverse doit récolter, en vertu du principe de minutie, l'ensemble des renseignements nécessaires à la prise de décision et tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en connaissance de cause, et que la motivation de l'acte attaqué doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a bien été précédée d'un examen des circonstances de la cause, *quod non* en l'espèce.

Il explique qu'en première instance, aucun accusé de réception attestant du caractère complet ou incomplet de la demande n'a été émis par la ville et qu'aucun avis n'a été sollicité auprès des services ou commissions dont la consultation est requise. À son estime, dès lors que la demande n'a pas été instruite par la ville de Charleroi, que le fonctionnaire délégué n'a pas statué dans le délai imparti, et même s'il n'existe pas une disposition similaire à l'article 123 du même Code permettant à l'autorité de recours de pallier les lacunes du dossier de première instance, la partie adverse ne pouvait se contenter de refuser la demande au motif que certains éléments n'étaient pas joints au dossier. Il lui fait grief de ne pas exposer les raisons pour lesquelles elle n'a pas sollicité les éléments manquants et considère que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi sa demande est rejetée ni de s'assurer que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

9. En réplique, il considère que si la question se pose de savoir si l'autorité administrative est valablement saisie sur recours alors qu'un délai de cinq ans et demi s'est écoulé depuis le dépôt de la demande, il appartient à la partie adverse de trancher la question de sa compétence, ce qu'elle n'a pas fait en l'espèce, et qu'au demeurant, il ressort de l'article D.IV.111 du Code du développement territorial qu'un tel délai de cinq ans pour examiner une demande de permis d'urbanisme n'est pas considéré comme déraisonnable par le législateur.

Il soutient, par ailleurs, que l'écoulement du temps ne dispense pas la partie adverse de son obligation de procéder à un examen complet des circonstances de la cause en récoltant les renseignements nécessaires à la prise de décision.

IV.2. Thèse de la partie adverse

10. La partie adverse répond, à titre principal, que le requérant a attendu plus de cinq ans et six mois pour s'inquiéter de l'absence de décision de la ville de Charleroi et qu'il n'a manifestement pas invité la partie adverse à faire diligence.

Elle considère qu'un tel délai de cinq ans et demi pose la question de la compétence de l'auteur de l'acte, suite au dépassement du délai raisonnable d'examen du dossier, même si, au niveau de l'autorité de recours, le dossier a été traité dans des délais tout à fait raisonnables. Si un dépassement du délai raisonnable devait être constaté et entraîner l'annulation de l'acte attaqué, elle demande que les dépens soient délaissés au requérant, dès lors que la situation ne lui incombe pas.

11. À titre subsidiaire, elle expose qu'il n'appartient pas à une autorité administrative de pallier les carences induites par l'écoulement du temps et qu'il

n'eut pas été raisonnable d'instruire un dossier déposé six ans auparavant, alors que le requérant, qui ne peut invoquer sa propre turpitude, aurait pu saisir le fonctionnaire délégué depuis l'origine.

12. Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient que le moyen est irrecevable ou à tout le moins non fondé.

Elle concède que l'acte attaqué ne met pas en évidence le fait que le délai raisonnable est dépassé au regard de la durée totale de la procédure. Elle considère cependant qu'il est déraisonnable d'estimer qu'après l'annulation éventuelle de l'acte n'intervenant qu'en 2020, l'autorité administrative puisse encore raisonnablement statuer sur un dossier de permis introduit en 2011 alors qu'en réalité, seul le requérant est responsable de l'écoulement de ce délai. Elle relève notamment qu'entre 2011 et 2020, tous les formulaires de demande de permis ont changé et que la réglementation applicable n'est plus la même.

Elle ajoute que le caractère déraisonnable d'une annulation à intervenir et l'absence d'intérêt à celle-ci pour le requérant sont encore démontrés par le fait qu'aucune mesure d'instruction n'a été réalisée et que, partant, si l'acte est annulé, la partie adverse devra y procéder comme si le dossier venait d'être introduit.

IV.3. Examen

13. À titre liminaire, l'éventuel dépassement du délai raisonnable, tel qu'invoqué par la partie adverse, aurait pour effet de rendre la décision adoptée illégale et d'empêcher l'administration de prendre ultérieurement une nouvelle décision.

En l'espèce, l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué en raison du dépassement du délai raisonnable n'est invoquée ni par le requérant ni dans l'acte attaqué. Variant au cas par cas, en fonction des circonstances, un tel moyen n'est pas d'ordre public et ne peut être soulevé d'office. Par ailleurs, il n'appartient pas à la partie adverse d'étendre le moyen à des dispositions ou principes qui ne sont pas visés par le requérant ni de soulever un nouveau moyen qui rendrait irrecevable le moyen expressément invoqué dans la requête.

Le moyen unique est recevable.

14. L'article 119, § 1^{er}, du CWATUP dispose comme il suit :

« Le demandeur peut introduire un recours motivé auprès du Gouvernement par envoi :

1° dans les trente jours de la réception de la décision du collège communal visée à l'article 117;

2° dans les trente jours de la réception de la décision visée à l'article 118;

3° après quarante-cinq jours à dater de son envoi visé à l'article 118, alinéa 1^{er}, et pour autant que la décision du fonctionnaire délégué ne lui ait pas été envoyée.

Est jointe au recours une copie des plans de la demande de permis et de la décision dont recours. Les délais d'instruction et de décision ne commencent à courir qu'à dater de la réception de cette copie ».

15. Le recours organisé à l'article 119, § 1^{er}, précité, du CWATUP est un recours en réformation. L'autorité chargée de statuer sur ce recours ne fait pas œuvre juridictionnelle mais exerce une compétence d'administration active. Sauf disposition contraire – inexistante en l'espèce –, une autorité administrative qui doit se prononcer sur un recours organisé en réformation n'est pas limitée par les griefs formulés dans ce recours mais doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif de la procédure, examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision – en l'espèce, implicite – à l'encontre de laquelle le recours administratif est introduit.

Lorsqu'un recours est introduit de manière recevable, l'instance de recours se trouve pleinement saisie de la cause et est, par conséquent, tenue de l'examiner entièrement au fond. Elle peut accueillir ou rejeter la demande pour des motifs différents de ceux invoqués dans le recours. Elle peut confirmer ou réformer partiellement ou totalement la décision dont recours, sa décision venant se substituer à celle-ci.

16. Un permis est irrégulier lorsque l'autorité compétente n'a pas une connaissance suffisante de la cause ou a été induite en erreur du fait des lacunes du dossier.

Quand les dispositions précises du Code ou d'autres prescriptions relatives à la complétude du dossier de la demande ne sont pas respectées, l'appréciation du caractère suffisant de l'information dont dispose l'autorité relève de son pouvoir d'appréciation et il lui revient de reconnaître, s'il échet, qu'elle n'est pas suffisamment éclairée par la demande.

En l'espèce, l'acte attaqué est un refus de permis d'urbanisme. Disposant d'une copie du dossier adressé initialement au collège communal et des plans versés au dossier administratif, le ministre fait sienne la réserve émise par la DGO4, celle-ci considérant notamment que « le permis pourrait être accordé pour la régularisation de 8 unités de logements dans le volume principal de l'immeuble », que « cependant aucune donnée n'a été communiquée concernant le respect de la performance énergétique du bâtiment sous réserve de mentions sur les plans référencés *supra* », que le permis « doit donc être refusé » et qu'« en outre, l'avis de la zone de secours n'a pas été sollicité ».

Le ministre conclut, sur cette base, que « la demande ne peut être acceptée en l'état », indiquant donc par ce motif qu'il ne peut pas, dans l'état actuel du dossier, examiner le projet de manière précise et complète. Le requérant ne soutient pas que cette appréciation est manifestement erronée. En outre, le motif précité permet à suffisance au destinataire de l'acte de comprendre pourquoi le permis lui a été refusé. La motivation formelle de l'acte attaqué ne devait pas être plus étendue.

17. Par ailleurs, l'article 119 du CWATUP ou le devoir de minutie visés au moyen n'obligent pas la partie adverse à se substituer à la commune pour vérifier le caractère complet de la demande de permis et notifier, le cas échéant, au requérant le relevé des pièces manquantes conformément à l'article 116, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUP, ou pour recueillir elle-même les avis utiles à l'instruction de la demande.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

16. 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.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 15 octobre 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Nathalie Roba,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Colette Debroux