

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.714 du 11 mai 2022

A. 225.918/XIII-8441

En cause : **MARTIN-SCHMETS** Sébastien,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles,

contre :

la commune d'Assesse,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

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 13 août 2018, Sébastien Martin-Schmets demande l'annulation de la décision du 5 février 2018 par laquelle le collège communal d'Assesse retire sa délibération du 11 décembre 2017 aux termes de laquelle il octroyait un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un ensemble de 4 boxes pour chevaux sur un bien sis rue de la Chavée à Maillen.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 10 octobre 2018, la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 octobre 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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 16 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mars 2022.

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

M^e Jérôme Denayer, *loco* M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaisant pour les parties adverse et intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint, a été entendue 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 15 septembre 2017, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la construction d'un ensemble de quatre boxes pour chevaux » sur un bien situé rue de la Chavée à Maillen, cadastré Assesse, 3^{ème} division, Maillen, section A, n° 34/b, auprès de la commune d'Assesse.

Le bien concerné par le projet se situe en zone agricole au plan de secteur de Namur arrêté par l'Exécutif régional wallon le 14 mai 1986.

La commune en accuse réception le 29 septembre 2017 et déclare le dossier complet le 11 octobre 2017.

4. Le 13 octobre 2017, le département de la ruralité et des cours d'eau de la direction générale opérationnelle agriculture, ressources naturelles et environnement (DGO3) émet un avis favorable sur le projet.

La cellule Giser donne un avis favorable, le 5 décembre 2017.

5. Le 11 décembre 2017, le collège communal d'Assesse délivre le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 23 janvier 2018, un procès-verbal de constat d'infraction urbanistique est dressé à la charge du requérant. Un ordre verbal d'interruption des travaux est formulé sur place le même jour. Il est confirmé par le bourgmestre de la commune d'Assesse. La confirmation de l'ordre verbal d'interruption des travaux est notifiée au requérant par un courrier du 25 janvier 2018.

Les actes et travaux infractionnels reprochés au requérant ont trait à la « construction d'un abri pour chevaux en zone agricole sans autorisation préalable » et à une « modification du relief du sol en vue de la création d'une piste extérieure sans autorisation préalable ».

7. En sa séance du 5 février 2018, le collège communal d'Assesse décide de retirer le permis d'urbanisme octroyé au requérant le 11 décembre 2017, « en raison de l'intention frauduleuse des demandeurs et de l'atelier d'architectes ayant établi le dossier de demande », la partie adverse estimant avoir « été clairement trompée par le demandeur et son architecte quant au cadre dans lequel venait s'inscrire la demande de construction d'un ensemble de 4 boxes pour chevaux ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le même jour, la partie adverse refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision reproduit la décision de retrait du 5 février 2018 et ajoute ce qui suit :

« Vu l'article R.II.36-9 du CoDT [lire : Code du développement territorial], traitant des petits abris pour animaux et libellé comme suit : [...]
Considérant l'abri infractionnel existant sur la propriété faisant l'objet de la présente demande de permis;
Considérant qu'en vertu de l'article R.II.36-9 du CoDT, un seul abri est autorisé par propriété ».

Le 14 mars 2018, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la décision de refus de permis du 5 février 2018.

Le 18 juin 2018, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire refuse le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision fait l'objet du recours en annulation devant le Conseil d'État, actuellement pendant sous le numéro de rôle A. 225.945/XIII-8.445.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties adverse et intervenante

9. Prenant appui sur la jurisprudence initiée sous l'empire du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), les parties adverse et intervenante font valoir en substance que le recours est irrecevable, étant donné que le retrait d'acte attaqué place le requérant dans une situation assimilable à celle qui découle d'un refus de permis, qu'il ne peut qu'être interprété comme un refus de permis, pouvant faire l'objet d'un recours administratif préalable, de sorte que la saisine du Conseil d'État est prématurée.

Elles ajoutent que l'acte attaqué a été suivi d'une décision de refus du même jour, contestée, le 14 mars 2018, auprès du Gouvernement wallon qui, sur recours, a refusé de délivrer le permis sollicité.

IV.2. Thèse de la partie requérante

10. Le requérant réplique que la jurisprudence citée par les parties adverse et intervenante n'est clairement pas transposable en l'espèce.

Il observe, en effet, que dans le précédent invoqué, l'autorité communale s'est contentée de retirer sa décision d'octroi du permis, sans prendre une nouvelle décision, de sorte qu'en ce cas, on peut effectivement y voir une décision de refus implicite. Il fait valoir qu'en revanche, le retrait de la décision d'octroi du permis d'urbanisme a, en l'espèce, été immédiatement suivi, par acte séparé, d'une décision de refus dudit permis. Il considère qu'en agissant de la sorte, la partie adverse admet qu'aucune décision n'avait encore été (re)prise quant à la demande, et qu'elle n'avait pas encore – expressément ni tacitement – exercé son pouvoir d'appréciation. Ce qui précède se confirme, à son estime, au vu des motifs de l'acte attaqué, lesquels ne permettent pas d'appréhender la nouvelle décision que la partie adverse allait prendre.

11. Il constate que la thèse soutenue par la partie adverse revient à considérer que deux décisions différentes ont été adoptées successivement, à savoir une décision implicite de refus et une décision explicite de refus, hypothèse qui, selon lui, ne tient pas, de sorte qu'il y a bien lieu de distinguer les deux décisions prises le 5 février 2018 et de ne pas assimiler l'acte présentement attaqué à un refus de permis.

12. Il relève encore que les parties adverse et intervenante adoptent en réalité des positions contradictoires en l'espèce, puisque, d'une part, elles prétendent que la partie intervenante est compétente pour statuer sur la légalité de l'acte attaqué mais que, d'autre part, celle-ci soutient aux termes de sa décision de refus de permis du 18 juin 2018, attaquée dans le cadre d'un autre recours, qu'elle n'est pas compétente pour ce faire.

Il conclut que l'acte attaqué, dans les circonstances de l'espèce, n'est pas une décision qui pouvait être soumise à l'appréciation de la partie intervenante dans le cadre du recours administratif organisé par le CoDT, mais bien directement à celle du Conseil d'État.

13. Dans son dernier mémoire, reproduisant *in extenso* l'article D.IV.63 du CoDT qui organise le recours ouvert devant le Gouvernement wallon, il synthétise comme suit les hypothèses dans lesquelles un recours administratif peut être introduit :

- contre la décision du collège communal octroyant ou refusant un permis ou délivrant un certificat d'urbanisme n° 2;
- contre la décision du collège communal adoptée à la suite d'une décision du fonctionnaire délégué prise dans le cadre de sa compétence de tutelle;
- contre la décision du fonctionnaire délégué saisi d'une demande suite à l'absence de décision du collège communal;
- contre la proposition de décision contenue dans l'avis exprès du fonctionnaire délégué valant décision suite à l'absence de décision du collège communal;
- contre la décision ou l'absence de décision du fonctionnaire délégué octroyant ou refusant un permis ou délivrant un certificat d'urbanisme n° 2.

Il constate qu'ainsi, la disposition décrétable précitée ne prévoit pas la possibilité d'un recours administratif contre un retrait décidé par l'autorité communale, en vertu des « règles générales applicables au retrait des actes administratifs, conformément à l'article D.IV.91 du CoDT », comme c'est le cas en l'espèce.

14. Il souligne l'importance qu'il convient d'accorder à l'article D.IV.91 du CoDT, qui est expressément consacré au « retrait de permis » et vise précisément l'hypothèse d'un tel retrait « parmi les décisions susceptibles d'être adoptées », différant en cela du CWATUP qui ne visait pas ce type de décisions dans ses dispositions.

Il explique que, dès lors que l'article D.IV.91, alinéa 3, du CoDT dispose qu'après le retrait d'un permis d'urbanisme, l'autorité doit adopter une nouvelle décision dans un délai de quarante jours, cela signifie concrètement que cette disposition du CoDT impose à l'autorité décidant de retirer un permis d'urbanisme, de prendre une seconde décision par laquelle elle statue à nouveau sur l'octroi ou non du permis d'urbanisme. Il considère que cela confirme qu'il faut distinguer un retrait du permis de la décision à adopter ensuite.

À son estime, une lecture combinée des dispositions précitées permet de conclure à la recevabilité de son recours pour au moins deux raisons : d'une part, puisque l'autorité procédant à un retrait doit désormais reprendre une décision dans un délai de quarante jours, il n'y a plus de raison d'assimiler automatiquement un retrait de permis à un refus et, d'autre part, avec l'entrée en vigueur du CoDT, le législateur wallon a clairement exclu la décision de retrait prise par le collège communal de la liste des décisions susceptibles d'un recours administratif auprès du Gouvernement wallon, telle qu'énoncée dans l'article D.IV.63 du CoDT. Il prend appui *a contrario* sur l'arrêt n° 250.290 du 1^{er} avril 2021, rendu en matière de voirie.

IV.3. Examen

15. Le Conseil d'État ne peut juger de la légalité d'un acte administratif que si celui-ci est définitif, c'est-à-dire à la condition que les voies de recours administratif organisées ont été épuisées.

16. L'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT dispose ce qui suit :

« Le demandeur peut introduire un recours motivé auprès du Gouvernement par envoi à l'adresse du directeur général de la DGO4 dans les trente jours :

1° soit de la réception de la décision du collège communal visée à l'article D.IV.46 et D.IV.62 ».

L'article D.IV.46, alinéa 1^{er}, du CoDT vise la « décision du collège communal octroyant ou refusant le permis ou délivrant le certificat d'urbanisme n° 2 ».

Un recours au Gouvernement est donc ouvert notamment contre le refus et l'octroi d'un permis d'urbanisme décidés par le collège communal.

17. En l'espèce, l'acte attaqué retire un permis d'urbanisme précédent. Tant l'acte de retrait que le permis précédemment délivré émanent de la même autorité, étant le collège communal.

Le retrait d'un permis d'urbanisme par le collège communal place son bénéficiaire dans une situation qui doit être assimilée à celle qui découle du refus de permis et ne peut être interprété que comme un refus de permis. Un retrait a en effet pour conséquences la disparition de l'acte retiré de l'ordonnancement juridique et, partant, celle du permis d'urbanisme initialement octroyé.

Contre pareille décision, un recours administratif est prévu auprès du Gouvernement wallon sur pied de l'article D.IV.63 du CoDT. Ce recours organisé est obligatoire et préalable à la saisine du Conseil d'État par l'introduction d'un recours en annulation.

18. La thèse défendue par le requérant dans son dernier mémoire, selon laquelle l'assimilation du retrait de permis à un refus n'a plus lieu d'être depuis l'entrée en vigueur du CoDT, et notamment à la lecture de l'article D.IV.91, ne peut être suivie.

D'une part, l'article D.IV.91 du CoDT énonce les hypothèses dans lesquelles il est possible de retirer un permis d'urbanisation ou un permis d'urbanisme. Aux termes de l'exposé de motifs du projet de décret portant notamment le Code du développement territorial, « cette disposition ne crée pas de règle nouvelle » mais elle « permet néanmoins, dans un but de lisibilité et de compréhension du Code, d'attirer l'attention des acteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur l'existence de possibilités de retrait du permis » (*Doc. Parl. wal.*, session 2015-2016, n° 307/1, p. 57). D'autre part, l'obligation de réfection de l'acte, dût-elle désormais être exécutée dans un délai spécifique, découle simplement du caractère obligatoire de l'exercice de la compétence de l'autorité de se prononcer sur une demande de permis dont elle est saisie, et préexistait donc à l'entrée en vigueur du CoDT.

Comme déjà exposé, en ce qui concerne le bénéficiaire du permis initial, le retrait du permis le place dans une situation défavorable similaire à celle qui découle d'un refus de permis, à savoir une situation dans laquelle il ne peut, à ce stade, mettre en œuvre son projet. Rien ne permet de conclure qu'un retrait de permis d'urbanisme ne peut désormais être assimilé à un refus de permis, ni, partant

qu'il n'est pas visé, en tant que « décision du collège communal refusant le permis », par les articles D.IV.63 et D.IV.46 du CoDT.

L'assimilation du retrait à un refus se justifie d'autant plus lorsque la décision de retrait s'accompagne d'une décision expresse de refus, *quod est* en l'espèce, puisqu'elle permet d'éviter, le cas échéant, la coexistence de deux procédures, l'une juridictionnelle et l'autre administrative, et, partant, d'éventuelles contradictions entre les décisions.

19. En l'espèce, le requérant a directement introduit un recours en annulation contre la décision de retrait. Ce recours en annulation au Conseil d'État est prématuré et, partant, irrecevable.

V. Indemnité de procédure

20. 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^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis 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 11 mai 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux