

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 254.474 du 13 septembre 2022

A. 236.417/XIII-9658

En cause : **MIGEOTTE** Angélique,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 mai 2022, Angélique Migeotte demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 22 mars 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire considère qu'est sans objet son recours dirigé contre la décision du collège communal de Beyne-Heusay déclarant irrecevable sa demande de permis d'urbanisme et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 8 août 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 septembre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Benjamin Legros, *loco* M^e Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur, 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

1. Le 6 juillet 2021, Angélique Migeotte introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'agrandissement d'une habitation existante, sur un bien sis rue Cokaiko n° 17 à Beyne-Heusay et cadastré 2^{ème} division, section A, n^{os} 216K et 216F.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège.

Un récépissé de dépôt d'une demande de permis d'urbanisme est établi par l'administration communale de Beyne-Heusay le même jour.

2. Le 16 juillet 2021, le collège communal de Beyne-Heusay considère que le dossier de demande est incomplet et adresse à la demanderesse un relevé des pièces manquantes. Il résulte notamment de ce relevé que le collège communal considère qu'il y a lieu de corriger l'objet de la demande et de l'étendre en ces termes :

« démolition de plusieurs annexes, transformation et extension d'une maison d'habitation incluant la cession d'emprise pour cause d'utilité publique (création d'un chemin piétonnier) ».

L'autorité communale estime également qu'il y a lieu de « cocher la procédure voirie » dans le cadre 10 de l'annexe 4. Elle sollicite encore que les documents graphiques soient corrigés en tenant compte des remarques suivantes :

« - nous vous informons qu'une emprise de 2 m devra être cédée pour cause d'utilité publique (création d'un chemin piétonnier). Ce chemin devra suivre la limite de parcelle au sud le long de la parcelle 215 K et se prolonger jusqu'à la parcelle 227 S.
Concernant l'emprise à réaliser :

- Verser un cautionnement de 500 euros sur le compte de l'Administration communale [...] si vous avez un crédit hypothécaire, 350 euros si vous n'en avez pas (le solde vous sera remboursé),
- Fournir un plan de délimitation réalisé par un géomètre en précisant notamment la superficie à céder, les coordonnées des sommets et de deux points fixes, les références cadastrales ainsi que le numéro de référence (pré-cadastration – enregistrement dans la base de données des plans de délimitation) – 4 exemplaires,
- Fournir un schéma général du réseau des voiries et une note justificative conformément au décret du 6 février 2014 portant notamment sur les modifications de voirie (4 exemplaires) ».

3. Le 21 septembre 2021, le conseil de la requérante adresse une demande d'accès à l'information à l'administration communale de Beyne-Heusay. Il y est répondu par une lettre du 23 septembre 2021.

4. Le 15 novembre 2021, le conseil de la requérante communique certaines pièces et informations sollicitées, tout en indiquant que sa cliente s'oppose à la modification de l'objet de sa demande en vue d'y inclure la création d'une voirie communale.

Le 16 novembre 2021, un second récépissé de dépôt d'une demande de permis d'urbanisme est établi par l'administration communale.

5. Par une décision du 25 novembre 2021, le collège communal, se fondant sur l'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code du développement territorial (CoDT), déclare irrecevable la demande de permis introduite par la requérante, au motif que les documents déposés le 16 novembre 2021 ne comportent pas l'ensemble des pièces reprises dans le relevé des pièces manquantes du 16 juillet 2021, alors que celles-ci sont jugées indispensables par le collège.

6. Le 17 décembre 2021, la demanderesse de permis introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

Une première analyse du recours, rédigée sur la base de l'article D.IV.66, alinéa 3, du CoDT, indique que le recours est irrecevable dès lors qu'il est sans objet.

Une audition a lieu le 9 février 2022. Le même jour, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

7. Par une décision du 22 mars 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours sans objet. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est notamment motivée comme suit :

« Considérant quoi qu'il en soit que le recours est sans objet; qu'en effet, le recours est introduit à l'encontre de la décision d'irrecevabilité prise par le Collège communal en date du 25/11/2021 conformément à l'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, 2^o du Code;

Considérant que l'article D.IV.63 § 1^{er}, alinéa 1^{er} du CoDT dispose :

“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^o soit de la réception de la décision du collège communal visée à l'article D.IV.46 et D.IV.62”;

Considérant que la décision visée par l'article D.IV.46 précité concerne une décision d'octroi ou de refus de permis par le Collège communal;

Considérant qu'en l'espèce, le recours de la partie demanderesse dirigé contre la décision d'irrecevabilité prise par le collège communal en vertu de l'article D.IV.33 du Code est dès lors sans objet puisqu'il n'est pas dirigé contre une décision susceptible de recours;

Considérant qu'il convient néanmoins d'attirer l'attention de l'autorité communale sur le caractère illégal de sa pratique; qu'en effet, d'une part, elle ne peut imposer d'étendre l'objet de la demande comme elle l'a fait en l'espèce; que d'autre part, la cession d'une bande de terrain n'est pas soumise à permis d'urbanisme, pas plus qu'à l'application du décret relatif à la voirie communale; qu'enfin, elle outrepassse ses droits en déclarant la demande incomplète; qu'en effet, l'article R.IV.26-3 du CoDT permet à l'autorité de solliciter la production de documents complémentaires mais uniquement lorsque ceux-ci sont indispensables à la compréhension du projet; que ce n'est pas le cas en l'espèce ».

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante invoque un moyen unique, vraisemblablement pris de la violation des articles D.IV.46 et D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle fait grief à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir estimé que l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT n'est pas applicable en l'espèce. Elle soutient que la décision d'irrecevabilité adoptée par la commune peut être assimilée à un refus de permis d'urbanisme déguisé et doit, par conséquent, être considérée comme une décision visée à l'article D.IV.46 du CoDT, laquelle peut faire l'objet du recours administratif prévu à l'article D.IV.63 du Code. Elle ajoute que l'article D.IV.46, lorsqu'il mentionne la « décision du collège communal (...) refusant le permis »,

doit être interprété comme visant toute décision administrative équipollente ou ayant les mêmes effets.

Elle considère que raisonner autrement revient à obliger le destinataire de la décision d'irrecevabilité à saisir directement le Conseil d'État sans pouvoir bénéficier du recours administratif organisé préalable existant en droit commun, alors qu'un tel recours est de nature à « désengorger » le Conseil d'État, rapide et peu coûteux.

Elle en déduit que l'auteur de l'acte attaqué était bien compétent pour statuer sur le fond du recours administratif, lequel n'était pas sans objet.

Elle estime que l'acte attaqué est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il vise à traiter de façon distincte des demandeurs de permis se trouvant dans des situations comparables, à savoir ceux à qui un permis est refusé et ceux dont la demande de permis est jugée irrecevable. Si le Conseil d'État ne devait pas suivre l'interprétation qu'elle suggère, elle invite le Conseil d'État à poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article D.IV.63, § 1^{er}, 1^o, du CoDT en ce qu'il permet au demandeur de permis d'urbanisme d'introduire un recours auprès du Gouvernement dans les 30 jours de la réception de la décision du collège communal visée à l'article D.IV.46, lu en ce que l'article D.IV.46 qui vise le refus de permis n'inclurait pas les décisions déclarant irrecevables la demande de permis, est-il conforme aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution en traitant notamment de façon différente la situation des demandeurs de permis à qui celui-ci est refusé et celle des demandeurs de permis à qui il est opposé une irrecevabilité de leur demande de permis, les privant ainsi d'un droit de recours administratif organisé aisé, peu coûteux et rapide, existant en matière de refus de permis d'urbanisme, les articles 10, 11 et 23 de la Constitution étant ici combinés à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 9 de la Convention d'Aarhus ? ».

V.2. *Examen prima facie*

L'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose comme suit :

« Dans les vingt jours de la réception de l'envoi ou du récépissé de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 :

1° si la demande est complète, le collège communal ou la personne qu'il délègue à cette fin, ou le fonctionnaire délégué envoie un accusé de réception au demandeur. Il en envoie une copie à son auteur de projet;

2° si la demande est incomplète, le collège communal ou la personne qu'il délègue à cette fin, ou le fonctionnaire délégué adresse au demandeur, par envoi, un relevé des pièces manquantes et précise que la procédure recommence à dater de leur réception. Il en envoie une copie à son auteur de projet. Le demandeur dispose d'un délai de 180 jours pour compléter la demande; à défaut, la demande est déclarée irrecevable. Toute demande qualifiée d'incomplète à deux reprises est déclarée irrecevable ».

L'article D.IV.46 du même Code vise quant à lui « la décision du collège communal octroyant ou refusant le permis ou délivrant le certificat d'urbanisme n° 2 ».

L'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code dispose comme 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;
- 2° soit de la réception de la décision du fonctionnaire délégué visée à l'article D.IV.47, § 1^{er} ou § 2;
- 3° soit de la réception de la décision du fonctionnaire délégué visée à l'article D.IV.48;
- 4° soit, en l'absence d'envoi de la décision du fonctionnaire délégué dans les délais visés respectivement aux articles D.IV.48 ou D.IV.91, en application de l'article D.IV.48, à dater du jour suivant le terme du délai qui lui était imparti pour envoyer sa décision ».

Par ailleurs, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En l'espèce, la décision adoptée par le collège communal de Beyne-Heusay le 25 novembre 2021 est une décision d'irrecevabilité d'une demande de permis d'urbanisme fondée sur l'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, 2°, du CoDT. Ce Code n'organise pas de recours administratif préalable à l'encontre des décisions visées à cet article. En effet, l'article D.IV.63, qui organise le recours administratif devant le Gouvernement s'agissant des décisions relatives aux permis et aux certificats d'urbanisme, ne vise pas les décisions prises en application de cette disposition.

Par ailleurs, une décision d'irrecevabilité d'une demande de permis d'urbanisme, fondée sur le caractère non complet du dossier de demande et qui fait l'objet d'une disposition spécifique, ne peut pas être assimilée à une décision de refus de permis visée à l'article D.IV.46 du Code, laquelle implique qu'un accusé de réception de dossier complet de la demande ait été délivré, que l'autorité compétente

ait été saisie du fond de la demande et qu'elle ait procédé à son instruction. Les deux types de décision ne peuvent pas être considérés comme ayant les mêmes effets.

Au demeurant, il n'existe pas de principe général de droit à un recours administratif organisé préalable.

Compte tenu de ce qui précède, l'auteur de l'acte attaqué n'avait dès lors pas à considérer, en l'absence de référence à l'article D.IV.33 du CoDT dans l'article D.IV.63, qu'une décision d'irrecevabilité d'une demande de permis prise en raison de l'incomplétude du dossier devait être assimilée à une décision de refus de permis d'urbanisme visée à l'article D.IV.46.

La requérante n'établit pas non plus que le fait de considérer qu'une décision d'irrecevabilité de demande de permis visée à l'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, 2^o, du CoDT ne peut pas être interprétée comme une décision de refus de permis au sens de l'article D.IV.46 du même Code serait constitutif d'une différence de traitement discriminatoire entre les destinataires respectifs de ces décisions et violerait par conséquent les articles 10 et 11 de la Constitution. D'une part, un texte clair ne s'interprète pas. D'autre part, ces deux types de décision interviennent à des stades différents de la procédure et n'ont pas les mêmes effets. Leurs destinataires respectifs ne peuvent donc pas être considérés comme se trouvant dans des situations comparables.

En tout état de cause, les destinataires d'une décision d'irrecevabilité de la demande de permis adoptée en raison de l'incomplétude du dossier ne sont pas privés de toute possibilité de contester une telle décision, celle-ci constituant un acte juridique unilatéral émanant d'une autorité administrative, de nature à faire grief, et donc susceptible de recours au Conseil d'État.

Partant, l'auteur de l'acte attaqué a fait une application correcte des dispositions visées au moyen lorsqu'il considère qu'un recours administratif ne pouvait pas être introduit contre la décision d'irrecevabilité de la demande de permis adoptée par le collège communal de Beyne-Heusay le 25 novembre 2021.

La requérante suggère qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle. L'article 26, § 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose notamment que, sauf s'il existe un doute sérieux quant à la constitutionnalité d'un décret, une juridiction n'est pas tenue de poser une question préjudicielle lorsque la demande est urgente et que le prononcé au sujet de cette demande n'a qu'un caractère provisoire. Dès lors qu'il n'y a pas de doute sérieux suffisant quant à la potentielle discrimination alléguée par la partie requérante et que

celle-ci a fait le choix de la procédure du référé ordinaire qui exige que le Conseil d'État se prononce rapidement et au provisoire sur son recours, il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée.

Il s'ensuit que le moyen unique n'est pas sérieux.

VI. L'urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante expose qu'elle entend rénover l'immeuble en cause dans les meilleurs délais afin que son père, âgé de 80 ans, et sa compagne puissent y résider. Elle indique que son père prend actuellement en location un appartement situé au premier étage d'un immeuble et est déjà tombé dans les escaliers, qu'il souffre de problèmes cardiaques, lesquels le contraignent à vivre dans une maison de plain-pied, et que sa compagne souffre elle-même de polypathologies. Elle soutient que l'immeuble qu'elle entend rénover présente l'avantage d'être situé à côté de sa maison d'habitation, ce qui lui permettrait de s'occuper de son père sans que celui-ci ne doive être placé en institution alors qu'il n'en a pas les moyens financiers. Elle en déduit que d'impératives raisons humanitaires et sociales plaident pour que l'urgence soit reconnue.

VI.2. Examen

La requérante a choisi, en l'espèce, de ne pas introduire de recours en annulation devant le Conseil d'État à l'encontre de la décision d'irrecevabilité du collège communal de Beyne-Heusay du 25 novembre 2021 alors que, ainsi que cela résulte de l'examen du moyen, ce recours était le seul qui lui était ouvert. À l'inverse, la requérante a décidé d'introduire un recours au Gouvernement, lequel n'est pas prévu par le Code et a été déclaré sans objet par l'acte attaqué. Ce faisant, la requérante a elle-même contribué à l'apparition de la situation d'urgence qu'elle invoque. En effet, en saisissant le Gouvernement plutôt que le Conseil d'État, c'est elle qui a retardé le moment où elle aurait pu faire valoir ses arguments devant la juridiction compétente et obtenir, le cas échéant, que l'autorité compétente soit saisie du fond de sa demande de permis.

Il s'ensuit que l'urgence n'est pas établie à suffisance.

VII. Conclusion

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, font défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le 13 septembre 2022 par :

Luc Donnay,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay