CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 257.235 du 5 septembre 2023

A. 230.948/XIII-8.990

En cause : **la société à responsabilité limitée LOGEMENT PHILIPPE COLLE**,
ayant élu domicile chez
Philippe COLLE
Sterpenich, Rosenberg 543
6700 Arlon,

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

1. Par une requête introduite le 5 mai 2020, la société à responsabilité limitée (SRL) Logement Philippe Colle demande, d'une part, l'annulation de la décision d'irrecevabilité prise par le fonctionnaire délégué le 9 mars 2020, relative à une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une résidence de six appartements sur la parcelle sise rue du Moulin à huile, Viville 55 à Arlon, et, d'autre part, l'octroi d'une indemnité réparatrice.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 avril 2023.

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

M. Philippe Colle, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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 26 novembre 2019, la SRL Logement Philippe Colle introduit une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble résidentiel de six appartements sur une parcelle située à Arlon, rue du Moulin à huile, 55, cadastrée Arlon, 4^ème^ division, A, n° 35 W.

Le même jour, le collège communal d'Arlon délivre un récépissé de dépôt de la demande de permis d'urbanisme.

Le 13 décembre 2019, le collège communal informe la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande.

4. Par un courriel du 11 janvier 2020, la demanderesse de permis informe le fonctionnaire délégué que les pièces manquantes ont été déposées auprès du service Urbanisme de la ville d'Arlon le 19 décembre 2019 mais qu'il lui a été précisé qu'aucun accusé de réception ni décision d'irrecevabilité ne lui serait fourni.

Elle considère que, le délai de réponse de la ville étant écoulé, son dossier est réputé recevable et qu'un délai de 115 jours pour la délivrance d'une décision d'octroi ou de refus de permis a débuté.

Elle expose qu' « une décision d'irrecevabilité devrait donc [lui] être transmise par [le fonctionnaire délégué] (?) ou par la commune (?), en tout cas par l'un [des] deux, 30 jours après la fin du délai de la possible transmission par la commune de l'accusé de réception "Complet" ou de la décision d'irrecevabilité (échu le 9 janvier 2020) ».

Elle ajoute qu'il ressort d'un entretien téléphonique avec le service juridique de la DGO4 que « l'article D.IV.33 ne prévoit pas l'hypothèse où une commune ne répond pas après avoir reçu les compléments demandés dès lors qu'il se limite à prévoir de s'adresser au fonctionnaire délégué uniquement dans l'hypothèse où le demandeur ne reçoit ni accusé de réception ni avis d'incomplétude après le dépôt de sa demande, deuxième document qu'en l'occurrence nous avons reçu » et que « seul le Conseil d'État est habilité à préciser l'interprétation qu'il y a lieu de faire de ce vide juridique de l'article D.IV.33 et qu'il ne pourra trancher le sujet que lorsqu'il sera saisi d'une éventuelle requête en annulation d'une décision d'irrecevabilité délivrée dans ces circonstances ».

Elle formule ensuite sa position sur cette problématique en ces termes :

> « Dans les circonstances actuelles, nous avons décidé d'attendre une éventuelle décision d'irrecevabilité et d'introduire une requête en annulation de celle-ci au Conseil d'État (nous réintroduirons alors ensuite notre demande à la commune pour une nouvelle procédure *ab initio*), car la possibilité de vous transmettre copie de notre demande dès maintenant présente trop d'insécurité juridique au regard des questions qu'elle soulève ».

5. Le 4 mars 2020, la demanderesse de permis informe le fonctionnaire délégué qu'elle a été invitée par la ville à lui transmettre une copie du dossier de demande afin qu'il soit instruit, dès lors qu'à son estime, le délai pour ce faire court jusqu'au 9 ou 10 mars 2020. Elle précise avoir signalé que cela est inexact, n'apercevant pas d'où le collège communal tient ce délai. Elle lui transmet toutefois son dossier « complété, tel que déposé le 19 décembre 2019 ».

Elle ajoute que, pour sa part, la ville d'Arlon est toujours compétente *ratione temporis* pour répondre à la demande de permis d'urbanisme et qu'une décision devra lui être envoyée pour le 4 mai 2020 au plus tard.

6. En date du 9 mars 2020, le fonctionnaire délégué décide que le dossier est irrecevable, conformément à l'article D.IV.33 du CoDT, son envoi n'ayant pas été « réalisé dans les trente jours de la réception de l'envoi ou du récépissé de la demande de permis visés à l'article D.IV.32 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Le 20 mars 2020, la demanderesse de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre l'acte attaqué.

Le 20 juillet 2020, l'autorité de recours déclare ce recours irrecevable, à défaut d'objet, sur la base des considérations suivantes :

« La demande initiale n'a pas fait l'objet d'un accusé de réception par le Collège communal, ce dernier n'ayant pas envoyé d'accusé de réception à la suite du dépôt des pièces manquantes par la demanderesse ;

Conformément à l'article D.IV.33 du Code, la partie demanderesse aurait dû envoyer une copie de son dossier au fonctionnaire délégué dans les trente jours de la réception du récépissé de la demande de permis, suite à son dépôt des pièces manquantes le 19 [décembre] 2019, soit le 20 janvier 2020 au plus tard ;

La partie demanderesse a envoyé son dossier au fonctionnaire délégué en date du 5 mars 2020, soit au-delà du délai de trente jours précité ; la demande est donc irrecevable (article D.IV.33 alinéa 2) ;

Le recours de la partie demanderesse, réceptionné en date du 23 mars 2020 au sein du SPW-TLPE, dirigé contre la décision du fonctionnaire délégué déclarant la demande irrecevable, est sans objet car il n'est pas dirigé contre une décision susceptible de recours ».

8. Dans son dernier mémoire, la requérante fait part des éléments de fait complémentaires suivants :

- le 12 mai 2020, elle introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme, identique à celle ayant fait l'objet de la décision d'irrecevabilité présentement attaquée ; cette demande fait l'objet d'un récépissé de dépôt délivré par le collège communal le 12 mai 2020 ;

- à défaut de réception soit du relevé de pièces manquantes soit de l'accusé de réception sanctionnant la complétude du dossier de demande dans les 20 jours, elle transmet, le 3 juin 2020, une copie du dossier au fonctionnaire délégué qui en accuse réception le 16 juin 2020 ; par un courrier du même jour, le fonctionnaire délégué détermine, conformément au prescrit de l'article D.IV.33 du CoDT, le délai de délivrance de la décision et les consultations obligatoires ;

- en cours de procédure, sur la base de l'article D.IV.42. du CoDT, elle dépose des plans modificatifs avec l'accord du collège communal pour rencontrer ses remarques, proposant la diminution de la densité initialement prévue de six à cinq appartements ;

- le 15 février 2021, le collège communal octroie le permis d'urbanisme sollicité pour une résidence de cinq appartements sur la base des plans modifiés susvisés.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

9. La partie adverse observe qu'un recours en réformation contre l'acte attaqué a été introduit par la requérante auprès du Gouvernement wallon. Elle en déduit que, l'acte attaqué n'étant pas définitif, le présent recours est prématuré et irrecevable, la procédure devant le Gouvernement wallon étant toujours pendante au jour de l'introduction de la requête en annulation.

IV.2. Thèse de la partie requérante

10. La requérante réplique qu'à défaut pour l'acte attaqué de mentionner les voies de recours, elle a d'abord introduit un recours en réformation devant le Gouvernement wallon mais qu'à la lecture de la première analyse de la direction juridique, des recours et du contentieux concluant à l'absence d'objet du recours en réformation, elle a introduit le présent recours en annulation.

Elle conteste que le recours en réformation soit toujours pendant devant le Gouvernement wallon, puisqu'en date du 20 juillet 2020, il a été déclaré sans objet au motif qu'« il n'est pas dirigé contre une décision susceptible de recours ». Elle en déduit que l'autorité de recours a implicitement sanctionné le caractère définitif de l'acte attaqué, en l'absence de voies de recours administratifs organisés. Elle conclut que l'introduction du recours en réformation n'a pas modifié ce caractère définitif et que, partant, la requête est recevable.

11. Dans son dernier mémoire, eu égard à la délivrance, le 15 février 2021, du permis d'urbanisme modifié, elle concède avoir perdu un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, d'autant que la résidence est depuis lors construite. Toutefois, elle rappelle qu'elle a également sollicité l'octroi d'une indemnité réparatrice pour le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte attaqué, de sorte qu'elle conserve un intérêt légitime à la poursuite de son action.

Elle précise en substance que l'intérêt à agir était existant lors de l'introduction du présent recours, qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, celui-ci sera censé n'avoir jamais existé et que, puisque l'auditeur rapporteur conclut à l'incompétence du fonctionnaire délégué pour se substituer au collège communal, celui-ci est demeuré compétent pour statuer sur la demande d'urbanisme. Elle observe cependant que la décision de celui-ci aurait dû être prise au plus tard le 4 mai 2020, *quod non*, de sorte que « le fonctionnaire délégué aurait été saisi de la

demande et enfin, à défaut de décision du fonctionnaire délégué dans les 40 jours suivant sa saisine, le Gouvernement aurait lui-même été saisi et aurait dû envoyer sa décision dans les délais prescrits par l'article D.IV.63 du CoDT ». Elle en déduit qu'initialement, son intérêt au recours était que « la conséquence d'une annulation de l'acte aurait obligé les autorités successivement saisies, le cas échéant, à la délivrance d'une décision explicite et non pas d'obliger le fonctionnaire délégué à la réfection de l'acte attaqué ».

Elle ajoute que la question de l'incompétence du fonctionnaire délégué n'est pas liée à l'examen de la recevabilité mais à celui des moyens. Selon elle, en décider autrement impliquerait qu'au mépris d'une jurisprudence constante, tout recours contre un acte pris par une autorité incompétence devrait systématiquement être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt, sanctionnant ainsi systématiquement le caractère définitif de l'acte attaqué, quelles que soient les éventuelles illégalités supplémentaires qui l'entacheraient, ce qui ne se peut.

Elle renvoie enfin à l'aspect pédagogique des arrêts du Conseil d'État qui, seul, en cas de disposition sujette à interprétation, peut préciser celle qu'il convient de lui donner. Elle estime que tel est le cas en l'espèce à propos de l'éventuelle lacune de l'article D.IV.33 du CoDT, telle qu'évoquée dans le troisième moyen.

IV.3. Examen

A. Perte de l'intérêt au recours en annulation

12. Comme le concède la requérante, elle a obtenu satisfaction en cours de procédure. En effet, le collège communal de la ville d'Arlon lui a octroyé, en date du 15 février 2021, le permis d'urbanisme sollicité dans le cadre d'une nouvelle demande, « strictement identique » à celle ayant fait l'objet de la décision d'irrecevabilité présentement attaquée, sous réserve de la modification proposée ensuite par les plans modificatifs réduisant la densité de l'immeuble concerné de six à cinq appartements.

Le caractère définitif du permis d'urbanisme précité entraîne l'irrecevabilité du recours à défaut d'intérêt, dès lors qu'ayant obtenu satisfaction, la requérante ne tirerait aucun avantage concret d'une éventuelle annulation de l'acte attaqué.

B. Incidence de l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice

13. Comme indiqué ci-avant, la requête introduite le 5 mai 2020 sollicite, outre l'annulation de l'acte attaqué, l'octroi d'une indemnité réparatrice tendant à compenser le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte attaqué, d'un montant de 18.550 euros.

Par son arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que l'intérêt au recours requis par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État devait exister non seulement au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Elle juge à cet égard que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne peut pas empêcher le rejet de la requête en annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a effectivement perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait.

Cependant, par le même arrêt n° 244.015, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a jugé que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État − si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice. Ainsi, au point 16 de l'arrêt, l'assemblée générale affirme qu'une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée, et ce en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, obtenir de ce dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation.

En l'espèce, la demande d'indemnité réparatrice − qui, comme l'indique l'assemblée générale, demeure en partie dépendante de la requête en annulation s'agissant notamment des moyens d'illégalité allégués −, a été introduite avant la clôture des débats relatifs à la requête en annulation. Il s'ensuit que, conformément à l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019 évoqué ci-avant, il existe, dans le chef du Conseil d'État, une obligation d'examiner les moyens afin de pouvoir constater l'éventuelle illégalité de la décision attaquée, cet examen étant nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice, sous réserve toutefois de la recevabilité initiale du recours, ce qui est examiné ci-après.

C. Recevabilité initiale du recours en annulation

14. L'article D.IV.14 du CoDT dispose comme il suit :

« Le collège communal de la commune sur le territoire de laquelle sont projetés les actes et travaux statue sur les demandes de permis et délivre les certificats d'urbanisme n° 2 :

1° soit sans avis préalable du fonctionnaire délégué ;
2° soit sur avis préalable du fonctionnaire délégué ;
3° soit sur avis conforme du fonctionnaire délégué.

L'avis du fonctionnaire délégué est facultatif dans le cas visé à l'article D.IV.15, alinéa 3. Il est obligatoire dans les cas visés aux articles D.IV.16 et D.IV.17 ».

L'article D.IV.33 du même code prévoit ce qui 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.

Lorsque le collège communal ou la personne qu'il délègue à cette fin n'a pas envoyé au demandeur l'accusé de réception visé à l'alinéa 1er, 1°, ou le relevé des pièces manquantes visé à l'alinéa 1er, 2°, dans le délai de vingt jours, la demande est considérée comme recevable et la procédure est poursuivie si le demandeur adresse au fonctionnaire délégué une copie du dossier de demande qu'il a initialement adressé au collège communal, ainsi que la preuve de l'envoi ou du récépissé visé à l'article D.IV.32. Le demandeur en avertit simultanément le collège communal. À défaut d'envoi de son dossier au fonctionnaire délégué dans les trente jours de la réception de l'envoi ou du récépissé de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 visés à l'article D.IV.32, la demande est irrecevable. Lorsque, dans le même délai de trente jours, le collège communal n'a pas informé par envoi le fonctionnaire délégué du délai dans lequel la décision du collège communal est envoyée, le fonctionnaire délégué détermine lui-même ce délai sur base du dossier et des consultations obligatoires. Ce délai s'impose au collège communal, qui en est averti par envoi.

Lorsque le fonctionnaire délégué n'a pas envoyé au demandeur l'accusé de réception visé à l'alinéa 1er, 1°, ou le relevé des pièces manquantes visé à l'alinéa 1er, 2°, dans le délai de vingt jours, la demande est considérée comme recevable et la procédure est poursuivie ».

L'article D.IV.46 du même code dispose comme suit :

« La décision du collège communal octroyant ou refusant le permis ou délivrant le certificat d'urbanisme n° 2 est envoyée au demandeur dans les délais suivants à dater du jour où le collège communal a envoyé l'accusé de réception visé à l'article D.IV.33 ou, à défaut, à dater du jour suivant le terme du délai qui lui était imparti pour envoyer l'accusé de réception (…) ».

L'article D.IV.47 du même code indique, quant à lui, ce qui suit :

« § 1er. Lorsque le collège communal n'a pas envoyé sa décision au demandeur dans les délais visés aux articles D.IV.46, D.IV.62, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 4, et qu'il n'a pas sollicité l'avis obligatoire ou facultatif du fonctionnaire délégué, le fonctionnaire délégué est saisi de la demande.

Le fonctionnaire délégué envoie sa décision simultanément au demandeur et au collège communal dans les quarante jours à dater du jour suivant le terme du délai imparti au collège communal pour envoyer sa décision. Il envoie une copie de la décision à l'auteur de projet. Ce délai est prorogé de quarante jours si des mesures particulières de publicité doivent être effectuées ou si des avis doivent être sollicités. Le fonctionnaire délégué envoie la décision de prorogation dans le délai de quarante jours simultanément au demandeur et au collège communal. Il envoie une copie de la décision de prorogation à l'auteur de projet.

À défaut de l'envoi de la décision du fonctionnaire délégué au demandeur dans le délai imparti, le permis est réputé refusé ou le certificat d'urbanisme n° 2 est réputé défavorable et le Gouvernement est saisi de la demande.

§ 2. Lorsque le collège communal n'a pas envoyé sa décision au demandeur dans les délais visés aux articles D.IV.46, D.IV.62, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 4, la proposition de décision contenue dans l'avis exprès du fonctionnaire délégué vaut décision. Celle-ci est envoyée par le fonctionnaire délégué simultanément au demandeur et au collège communal dans les trente jours à dater du jour suivant le terme du délai imparti au collège communal pour envoyer sa décision. Le fonctionnaire délégué envoie une copie de la décision à l'auteur de projet.

À défaut de l'envoi de la décision du fonctionnaire délégué au demandeur dans le délai imparti, le Gouvernement est saisi de la demande.

§ 3. Lorsque le collège communal n'a pas envoyé sa décision dans les délais visés aux articles D.IV.46, D.IV.62, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 4, et que le fonctionnaire délégué n'a pas envoyé son avis obligatoire ou facultatif dans le délai visé à l'article D.IV.39, § 1er, le permis est réputé refusé ou le certificat d'urbanisme n° 2 est réputé défavorable et le Gouvernement est saisi de la demande.

§ 4. Lorsque le collège communal n'a pas envoyé sa décision au demandeur dans le délai imparti, il lui restitue le montant perçu au titre de frais de dossier ».

Enfin, l'article D.IV.63, § 1er, du CoDT prévoit ce qui suit :

« § 1er. 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, § 1er 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.

Le recours contient un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement, une copie des plans de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 ou une copie de la demande de certificat d'urbanisme n° 2 si elle ne contient pas de plan, et une copie de la décision dont recours si elle existe ».

15. La recevabilité du recours pour excès de pouvoir étant d'ordre public, il appartient au Conseil d'État d'examiner, au besoin d'office, la recevabilité du recours en annulation introduit par la requérante.

En vertu de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Il ressort notamment des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019 qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies, à savoir que l'acte administratif attaqué lui cause un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime et que son annulation éventuelle lui procure un avantage direct et personnel, si minime fût-il.

16. En l'espèce, la partie adverse conteste la recevabilité du recours, au motif que l'acte attaqué n'est pas définitif vu que le recours en réformation introduit auprès du Gouvernement wallon est toujours pendant.

Cependant, le recours à l'encontre d'une décision du fonctionnaire délégué jugeant irrecevable le dossier de demande de permis, sur pied de l'article D.IV.33, alinéa 2, du CoDT, n'entre pas dans les hypothèses de recours auprès du Gouvernement wallon, telles qu'énumérées à l'article D.IV.63 du même code. Il s'ensuit que l'acte attaqué n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours administratif auprès du Gouvernement wallon, comme l'a d'ailleurs décidé l'autorité statuant sur recours le 20 juillet 2020. Vu l'absence d'une voie de recours organisée, la requérante a pu valablement saisir directement le Conseil d'État, sans attendre que l'autorité de recours statue sur le recours en réformation dont elle l'avait saisie.

17. Il convient également de vérifier la recevabilité du recours au regard de l'intérêt de la requérante à obtenir l'annulation de l'acte attaqué, dès lors que l'auditeur rapporteur conclut au défaut d'intérêt, au motif qu'en cas de réfection de l'acte éventuellement annulé, le fonctionnaire délégué ne pourra que constater qu'il n'est pas compétent pour se substituer au collège communal, resté compétent pour statuer sur la demande de permis d'urbanisme, malgré son absence de réaction après réception des pièces manquantes régulièrement déposées par le demandeur de permis dans le délai prescrit.

18. Il ressort de l'examen des articles D.IV.14, D.IV.33, D.IV.46 et D.IV.47 du CoDT que la compétence du collège communal pour statuer sur les demandes de permis d'urbanisme est de principe, ce dernier étant dépossédé de sa compétence au profit du fonctionnaire délégué dans des hypothèses limitatives prévues par le CoDT.

Ainsi, notamment, l'article D.IV.33 du CoDT, sur la base duquel l'acte attaqué est adopté, prévoit deux hypothèses dans lesquelles le fonctionnaire délégué se substitue au collège communal, pour attester du caractère complet ou incomplet du dossier de demande :

- si la demande complète n'a pas fait l'objet d'un accusé de réception dans les vingt jours de la réception de l'envoi ou du récépissé de la demande de permis ;
- si la demande incomplète n'a pas fait l'objet d'un relevé des pièces manquantes, adressé par envoi au demandeur, dans les vingt jours de la réception de l'envoi ou du récépissé de la demande de permis.

Il s'impose toutefois que le demandeur saisisse le fonctionnaire délégué dans un délai de trente jours à dater de la réception de l'envoi ou du récépissé de la demande de permis, sous peine d'irrecevabilité de la demande.

19. En l'espèce, le collège communal a informé la requérante, le 13 décembre 2019, du caractère incomplet de son dossier de demande de permis. Conformément à l'article D.IV.33, alinéa 1er, 2°, du CoDT, le courrier précise que la procédure « recommence » à dater de leur réception, qu'elle dispose d'un délai de 180 jours pour compléter la demande et qu'à défaut, la demande est déclarée irrecevable.

Aux termes de l'article D.IV.32 du CoDT, « les demandes de permis et les demandes de certificat d'urbanisme relevant de la compétence du collège communal, ainsi que les pièces manquantes réclamées si la demande est incomplète,

sont adressées au collège communal, par envoi ou déposées contre récépissé à la maison communale ». En l'occurrence, la requérante a déposé les pièces manquantes le 19 décembre 2019 à l'administration communale, ce qui est attesté par le cachet apposé sur deux pièces conservées par la requérante.

À dater du 19 décembre 2019, jour de la réception des pièces manquantes, la procédure a donc « recommencé ». Conformément à l'article D.IV.33, alinéa 1er, du CoDT, il appartenait dès lors au collège communal d'envoyer à la requérante, au plus tard le 8 janvier 2020, soit un accusé de réception attestant de la complétude du dossier de demande, soit un courrier indiquant que la demande est toujours incomplète et faisant le relevé des pièces manquantes.

Il n'est pas contesté qu'en suite du dépôt des pièces manquantes par la requérante, le collège communal n'a pas procédé dans le délai prescrit à l'un ou l'autre de ces envois. En conséquence, en vertu de l'article D.IV.33, alinéa 2, du code précité, il était loisible à la requérante, pour que sa demande soit considérée comme recevable et que la procédure soit poursuivie, d'adresser au fonctionnaire délégué une copie de son dossier et la preuve du dépôt des pièces manquantes visé à l'article D.IV.32, ce qu'au demeurant, elle fit le 4 mars 2020. Elle devait cependant le faire dans les trente jours du dépôt des pièces manquantes le 19 décembre 2019, *quod non*, ce que constate la décision d'irrecevabilité attaquée.

20. Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce, le fonctionnaire délégué était bien compétent pour donner suite au courrier de la requérante du 4 mars 2020, en vertu de l'article D.IV.33, alinéa 2, du CoDT, et examiner la recevabilité de son dossier de demande de permis. La requérante a intérêt à poursuivre l'annulation de la décision attaquée qui lui cause grief en tant qu'elle décide du caractère irrecevable de son dossier de demande, en raison de son envoi tardif.

Le recours en annulation était initialement recevable.

21. En l'espèce, toutefois, il n'est pas nécessaire de vérifier la légalité de la décision d'irrecevabilité attaquée, pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice, qu'il convient de rejeter d'emblée pour les raisons ci-après exposées.

V. Demande d'indemnité réparatrice

V.1. Thèse de la partie requérante

22. À titre de préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, la requérante fait valoir la perte d'une chance d'obtenir un permis pour la construction d'une résidence de six appartements et le préjudice subi du fait de la procédure.

23. Quant à la perte d'une chance, elle précise que la décision d'irrecevabilité attaquée l'empêche de débuter les travaux peu après le délai de rigueur de 115 jours et, partant, de débuter, dès la fin des travaux, la valorisation de la résidence en projet « par l'exploitation locative ou par la vente des appartements ».

Elle estime que la durée du préjudice subi peut être évaluée à 3 mois et demi, soit entre le 26 novembre 2019 − date du dépôt de la demande − et le 9 mars 2020. À cet égard, elle explique en substance que, dès lors qu'elle a rencontré toutes les recommandations découlant de précédents refus, le permis sollicité aurait dû être accordé quasiment à coup sûr, de sorte que la perte d'une chance d'obtenir un permis d'urbanisme est bien réelle.

Elle évalue ce premier poste à 17.850 euros, correspondant, au vu de la bonne santé du marché à Arlon, à 3 mois et demi de rendement locatif pour six appartements. Elle fait ensuite état d'un préjudice éventuel subi en qualité de marchand de bien, sans toutefois en réclamer la réparation, concédant que la vente des appartements n'était pas l'intention initiale des copropriétaires.

Dans son dernier mémoire, elle nuance son propos, indiquant que sans l'acte attaqué, la demande de permis du 26 novembre 2019 aurait dû aboutir quelques mois plus tôt que cela n'a été le cas, grâce à la seconde procédure administrative qu'elle a initiée.

24. Quant au préjudice subi du fait de la procédure, elle fait valoir, outre des frais de déplacement ou de courrier, une surcharge de travail pour son gérant par le fait de devoir rédiger des actes de procédure et être présent à l'audience.

Elle évalue ce second poste à 700 euros.

Dans son dernier mémoire, elle indique que ce montant forfaitaire correspond au taux de base de l'indemnité de procédure. Elle expose qu'en réalité, le préjudice subi est supérieur à ce montant, dès lors qu'il y a lieu de compter 234 euros pour le déplacement aller-retour pour l'audience, 100 euros pour les frais administratifs et 400 euros pour couvrir la prestation de son gérant.

V.2. Examen

25. 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.

26. 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, l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11*bis* ne trouvant en outre à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer.

27. Selon la *ratio legis*, l'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 de l'ancien Code civil que de l'indemnité « en équité » de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, n° 5-2233/1, pp. 6-7).

Par ailleurs, l'obligation pour le Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, comme le prescrit l'article 11*bis* précité, se justifie, selon le législateur, « notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, n° 5-2233/2, p. 8).

28. Aux termes de l'article 25/2, §§ 1er et 3, du règlement général de procédure, lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée dans le même acte que le recours en annulation, la requête doit contenir le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, et « les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d'un inventaire ».

29. En l'espèce, la partie adverse a été saisie le 4 mars 2020 de la demande de la requérante fondée sur l'article D.IV.33 du CoDT et l'acte attaqué a été pris 5 jours plus tard, soit le 9 mars 2020. À supposer que celui-ci soit illégal, le préjudice matériel vanté, découlant d'une absence de rendement locatif durant 3 mois et demi entre le 26 novembre 2019 et le 9 mars 2020, ne saurait à l'évidence être attribué à une illégalité de l'acte attaqué qui n'existait pas encore mais a été adopté au terme de cette période.

Même si une lecture bienveillante de la requête permet de comprendre que la requérante fait en réalité grief à l'acte attaqué d'avoir retardé de 3 mois et demi l'obtention du permis d'urbanisme sollicité, il reste qu'elle se limite à affirmer des montants de possibles loyers mensuels pour les appartements en projet, sans nullement les étayer par quelque document que ce soit, fût-ce pour éclairer le Conseil d'État, de manière plausible, sur la « bonne santé » alléguée du marché locatif d'Arlon et le fait que « la location d'appartements neufs se réalise toujours sans délai ».

Il n'y a pas lieu d'octroyer à la requérante une indemnité réparatrice au titre de dommage matériel pour le premier poste invoqué.

30. Sur les frais encourus du fait de la procédure en annulation, il convient de constater à nouveau que la requérante se limite à des allégations vagues non autrement étayées. Alors qu'en termes de requête, elle invoque des frais de déplacement, de correspondance et une surcharge de travail pour son gérant, elle n'apporte aucun chiffre, aucune estimation, aucune explication précise à leur sujet. Il lui appartient pourtant de démontrer l'existence d'un préjudice et de l'évaluer.

Certes, dans son dernier mémoire, elle indique avoir sciemment aligné sa demande sur le montant de base de l'indemnité de procédure. Toutefois, des frais constituent en principe une donnée objectivable et connue au moment de l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice de sorte qu'une évaluation forfaitaire ou *ex aequo et bono* ne saurait suffire.

Pour le surplus, les précisions chiffrées données dans le dernier mémoire, outre qu'elles sont tardives, demeurent forfaitaires et la requérante ne fournit pas d'élément concret permettant de déterminer, fût-ce approximativement, l'importance des frais supportés. Notamment, la requérante reste en défaut d'établir qu'outre sa rémunération, elle a effectivement « couvert financièrement la prestation de son gérant ».

Il n'y a pas lieu d'octroyer à la requérante une indemnité réparatrice au titre de dommage matériel pour le second poste invoqué.

31. 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.

VI. 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.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

<u>Article 3</u>.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 septembre 2023, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'Etat, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
Simon Pochet	Colette Debroux