

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.532 du 22 janvier 2024

A. 233.126/XIII-9215

En cause : **DAWANS** Olivier,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoit HAVET
et Guillaume DE SMET, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

contre :

la commune de Rixensart,
représentée par son collège communal,

Partie intervenante :

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 8 mars 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 6 janvier 2021 par laquelle le collège communal de Rixensart déclare irrecevable la demande de permis d'urbanisme introduite par elle ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue de la Ferme du Plagniau, 104 à Rixensart.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 3 avril 2021, la Région wallonne demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 27 mai 2021.

Les mémoires ampliatif et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 14 décembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 16 janvier 2024 et le rapport leur a été notifié.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Massimo Leocata, *loco* M^{es} Benoit Havet et Guillaume De Smet, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, a été entendu 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

3. Le 17 décembre 2020, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Rixensart ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue de la Ferme du Plagniau, 104 à Rixensart, cadastré 3^e division, section C, n° 566 V 2.

4. Le 6 janvier 2021, le collège communal de Rixensart déclare irrecevable la demande de permis d'urbanisme de la partie requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

5. Le 8 février 2021, la partie requérante introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre la décision du 6 janvier 2021 précitée.

6. Le 19 mars 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis aux termes duquel elle suggère que le recours soit déclaré prématuré.

7. Le 18 mai 2021, le ministre de l'Aménagement du territoire annule l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la commune de Rixensart par un pli recommandé déposé auprès des services postaux le 19 mai 2021.

IV. Débats succincts

8. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours n'a plus d'objet.

V. Recevabilité du recours et perte d'objet

V.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

9. La partie requérante estime qu'en tant que destinataire de l'acte attaqué, elle a indéniablement un intérêt personnel et direct à son annulation. Elle précise que cette décision lui fait incontestablement grief dès lors qu'elle a pour conséquence de mettre fin à l'instruction de la procédure relative à sa demande de permis d'urbanisme et que la position adoptée par l'auteur de l'acte attaqué revient à rendre impossible l'introduction de toute demande de permis ultérieure puisqu'il soutient qu'il faudrait qu'un permis de lotir soit préalablement délivré selon les dispositions du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) applicables à la date du 4 décembre 1997, alors qu'il ressort de la jurisprudence que tout permis de lotir délivré sur cette base est illégal faute de respecter le schéma de structure communal de Rixensart en vigueur à cette date.

Elle soutient qu'au vu de ses motifs, l'acte attaqué ne constitue pas une décision d'irrecevabilité au sens de l'article D.IV.33 du Code du développement territorial (CoDT) qui ne prévoit que deux motifs d'irrecevabilité, étrangers au cas d'espèce.

Elle ajoute que le seul recours administratif organisé en faveur du demandeur à l'encontre d'une décision sur une demande de permis d'urbanisme est

prévu à l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT et qu'il est discutable que l'acte attaqué consiste en une décision de refus de permis d'urbanisme au sens des articles D.IV.46 et D.IV.62 du CoDT – visés par la disposition précitée –, au vu de la forme et de la dénomination de l'acte attaqué, ainsi que de l'absence de toute instruction de la demande de permis litigieuse, l'acte attaqué ayant été adopté au stade de la vérification de la complétude du dossier de demande de permis. Elle en infère que la nature juridique de l'acte attaqué est incertaine : si ses motifs ressortent davantage à des motifs d'une décision de refus que ceux d'une décision d'irrecevabilité, il reste qu'il est qualifié de décision d'irrecevabilité. Elle observe que la fonctionnaire déléguée ne se prononce d'ailleurs pas sur ce point. Elle expose qu'afin de préserver tous ses droits, elle n'a eu d'autre choix que d'introduire un recours administratif devant le Gouvernement wallon le 8 février 2021 et, par ailleurs, le présent recours en annulation.

Elle conclut que son recours en annulation est recevable *ratione materiae et personae*.

10. Elle observe que l'acte attaqué lui a été notifié par un courrier du 6 janvier 2021, réceptionné au plus tôt le lendemain. Elle expose que sa requête étant introduite dans les soixante jours à compter de la réception de l'acte attaqué, elle est recevable *ratione temporis*.

B. Mémoire en intervention

11. La partie intervenante indique que l'acte attaqué est une décision du collège communal par laquelle la demande de permis d'urbanisme litigieuse est considérée irrecevable. Elle ajoute qu'à la suite du recours introduit par la partie requérante contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, le ministre de l'Aménagement du territoire a, le 18 mai 2021, annulé l'acte attaqué. Elle en déduit que ce dernier a disparu de l'ordonnancement juridique, l'arrêté ministériel s'y étant substitué. Elle précise que le recours devant le Gouvernement wallon contre une décision du collège communal octroyant ou refusant un permis d'urbanisme est un recours en réformation, en sorte que la décision intervenue sur recours se substitue à la décision du collège communal. Elle expose que, sauf incompétence de l'autorité sur recours, le recours en annulation devant le Conseil d'Etat dirigé contre la décision du collège communal est irrecevable.

Elle en déduit que le présent recours doit être déclaré irrecevable.

C. Mémoire ampliatif

12. La partie requérante considère que l'arrêté ministériel du 18 mai 2021, qui annule l'acte attaqué, ne relève pas des prérogatives du ministre de l'Aménagement du territoire en tant qu'autorité de recours en réformation. Elle souligne que le ministre n'a pas substitué sa décision à celle de l'acte attaqué. Elle pointe que la CAR a, dans son avis, suggéré de déclarer prématuré son recours en réformation, notamment au motif que « le représentant du Service public de Wallonie – Territoire, Logement, Patrimoine, Energie – Direction juridique, des recours et du contentieux a précisé que le recours à l'encontre du courrier du Collège communal du 6 janvier 2021 ne fait pas l'objet d'un recours organisé par le Code ». Elle fait valoir qu'en réalité, l'arrêté ministériel du 18 mai 2021 est une décision d'annulation intervenue dans le cadre de la tutelle d'annulation.

Elle relève qu'à la date de l'introduction de sa requête en annulation, elle n'avait pas encore reçu la notification de l'arrêté ministériel du 18 mai 2021, en sorte qu'elle estime que son recours est recevable *ratione materiae et personae*.

V.2. Examen

V.2.1. Perte d'objet

13. L'annulation de l'acte attaqué par l'arrêté ministériel du 18 mai 2021 est devenue définitive, faute d'avoir fait l'objet d'un recours en annulation dans le délai imparti. Cette circonstance a pour conséquence de priver le recours de son objet.

Il s'ensuit que les conclusions du rapport peuvent être suivies quant au sort à réserver au recours.

V.2.2. Recevabilité initiale du recours

14. S'il ressort du point 13 que le recours a perdu son objet, l'examen de sa recevabilité initiale reste nécessaire afin de liquider l'indemnité de procédure et les dépens.

15. L'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT 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 ».

Seules les décisions précitées peuvent faire d'un recours en réformation auprès du Gouvernement wallon en vertu de l'article D.IV.63 du CoDT. Aucune autre disposition du code ne prévoit l'existence d'un recours administratif organisé à l'égard des décisions prises par les autorités administratives initialement saisies d'une demande de permis d'urbanisme ou de certificat d'urbanisme n° 2. Par ailleurs, il n'existe pas de principe général de droit à un recours administratif organisé préalable.

Les décisions du collège communal visées à l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, précité, sont celles qui ont pour objet l'octroi de permis d'urbanisme et de certificats d'urbanisme n° 2 ou le refus d'octroi de ceux-ci. Ne sont pas concernées les décisions d'irrecevabilité d'une demande de permis d'urbanisme fondées spécifiquement sur l'article D.IV.33 du CoDT. Cette disposition expose les règles applicables à la suite de la réception de l'envoi ou du réceptionné de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 et, dans ce cadre, prévoit qu'une décision d'irrecevabilité de la demande est prise dans les hypothèses visées en ses alinéas 1^{er}, 2°, et 2. Il ne ressort pas de cet article que l'absence d'établissement d'un accusé de réception de dossier par le collège communal dans le délai initial de vingt jours suivant la réception de l'envoi ou le réceptionné de la demande a nécessairement pour conséquence que l'examen au fond de la demande de permis ou de certificat n° 2 ne puisse être opéré par l'autorité compétente, une procédure d'envoi du dossier de demande auprès du fonctionnaire délégué étant prévue dans un délai de trente jours.

16. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Au vu de la situation juridique du bien concerné par votre demande de permis d'urbanisme référence PU/2020/0197, nous devons déclarer celle-ci irrecevable.

Effectivement, notre Conseil en ce dossier nous indique ceci :

“ Pour rappel, l'article D.IV.110, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose que les demandes de permis de lotir dont le dépôt est antérieur à une des modifications de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date du réceptionné ou de l'accusé de réception de la demande.

Or, le 4 décembre 1997 – date à laquelle la demande de permis de lotir de la S.A. Verlammo qui est toujours pendante a été introduite – l'article 55, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUPE – tel qu'il était en vigueur à cette date – disposait

que ‘nul ne peut exposer en vente ou vendre volontairement, exposer en location ou louer pour plus de neuf ans, un lot faisant partie d’un lotissement destiné à la construction d’habitations ou au placement d’installations fixes ou mobiles pouvant être utilisées pour l’habitation, si ce lotissement n’a fait l’objet d’un permis préalable écrit ou exprès du collège des bourgmestre et échevins’. Ainsi, selon la doctrine, ‘de 1962 jusqu’au 28 février 1998, même la création d’un sol non bâti était soumise a permis de lotir si elle visait la cession de ce sol en vue de la construction ou du placement de l’habitation’. Par conséquent, un permis de lotir était en principe requis en 1997 pour le lotissement en cause.

Peut-on considérer qu’il n’y aurait pas de division nécessitant un permis de lotir puisque les lots ont été vendus puis construits de sorte que les permis d’urbanisme peuvent être délivrés directement pour les constructions en cause ?

- Soit on considère que, puisque la division de la parcelle initiale en trois lots a déjà été effectuée et que deux lots ont été construits, aucun permis de lotir n’est plus nécessaire. Cependant, le fait que la division de la parcelle en lots ait déjà été réalisée ne dispense pas en principe de l’obligation qu’un permis de lotir ou d’urbanisation couvre cette division. L’octroi d’un tel permis est dès lors en principe nécessaire afin de régulariser la division effectuée sans permis et nous n’identifions aucune indulgence législative visée aux articles D.VII.1 et D.VII.1bis dont la division réalisée sans permis de lotir pourrait bénéficier ;
- Soit on applique l’article D.IV.2, § 1^{er}, du CoDT qui soumet à permis d’urbanisation les ‘projets d’ensemble relatifs à un bien à diviser en au moins trois lots non bâtis destinés à l’habitation’ en considérant que la division en trois lots qui a été réalisée ne nécessite pas de permis d’urbanisation puisque des habitations ont été érigées sur seulement deux des trois lots créés. Cependant :

* comme exposé ci-dessus, selon l’article D.IV.110 du CoDT, l’article 55, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUPE doit être appliqué en l’espèce et non l’article D.IV.2 du CoDT ;

* le lot n° 3 – qui n’est pas bâti actuellement – est sauf erreur de notre part toujours destiné à la construction d’une habitation. Ainsi, les trois lots en cause sont a priori destinés à l’habitation et l’article D.IV.2 du CoDT semble devoir être appliqué en l’espèce.

Il résulte de ce qui précède que nous ne pouvons *a priori* pas soutenir que la division qui a été réalisée à la suite de l’octroi du permis de lotir du 22 juillet 1998 ne nécessiterait actuellement pas de permis d’urbanisation. Par conséquent, dans la mesure où le Conseil d’Etat juge que ‘Un permis de lotir doit être obtenu avant l’aliénation d’un lot non bâti d’une parcelle comportant plusieurs lots. Une autorisation de construire doit alors être refusée lorsque son octroi doit être précédé de celui d’un permis de lotir qui n’a pas été accordé’, un permis de lotir doit en l’espèce être délivré avant les permis d’urbanisme ayant pour objet les deux habitations construites”.

[...] ».

Par les motifs qui précèdent, l’acte attaqué déclare « irrecevable » la demande de permis d’urbanisme concernée, faute de délivrance d’un permis d’urbanisation antérieur. Si les pièces produites aux débats ne laissent pas apparaître qu’un accusé de réception de dossier complet a été envoyé à la demanderesse de

permis en exécution de l'article D.IV.33 du CoDT, cette circonstance est, en tout état de cause, sans incidence sachant qu'il ne ressort pas des motifs de cette décision, ni ne se confirme en fait, que la décision d' « irrecevabilité » est intervenue en application des hypothèses reprises aux alinéas 1^{er}, 2^o, et 2, de l'article D.IV.33 précité lors desquelles la demande est déclarée irrecevable. Ainsi, la demande de permis litigieuse n'est pas déclarée irrecevable pour incomplétude du dossier de demande par le collège communal ou la personne qu'il a délégué à cette fin ou par le fonctionnaire délégué, que ce soit parce que le dossier n'a pas été complété dans le délai de 180 jours octroyé à la demanderesse de permis à la suite de l'envoi d'un relevé des pièces manquantes, ou que le dossier de demande est qualifié d'incomplet à deux reprises ou encore par l'expiration du délai d'envoi du dossier au fonctionnaire délégué ouvert à la demanderesse de permis en cas de carence du collège communal. En revanche, les motifs de l'acte attaqué font apparaître qu'à la suite d'une mesure d'instruction auprès de son conseil, le collège communal a examiné l'admissibilité de la demande de permis au regard du cadre juridique existant, pour conclure par la négative. Une telle décision est constitutive d'une décision de refus de délivrance d'un permis d'urbanisme au sens de l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT, laquelle devait donc faire l'objet d'un recours administratif organisé auprès du Gouvernement wallon préalablement à la saisine du Conseil d'Etat.

A défaut d'avoir été précédé d'un tel recours administratif préalable, le présent recours en annulation est prématuré et, partant, irrecevable.

VI. Indemnité de procédure et dépens

17. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

Il résulte du point 16 que le recours en annulation est, dès l'origine, irrecevable *ratione temporis*, en sorte que la partie requérante ne peut être considérée comme étant la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, quand bien même l'acte attaqué a été annulé par l'arrêté ministériel du 18 mai 2021.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la partie requérante et que les dépens, sauf ceux de la partie intervenante, doivent être mis à sa charge.

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

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu de statuer.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 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 le 22 janvier 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Lionel Renders