

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.803 du 26 septembre 2024

A. 232.443/XIII-9146

En cause : **la société anonyme ELECTRABEL**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas HAZARD et Dominique VERMER, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

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 11 décembre 2020 par la voie électronique, la société anonyme (SA) Electrabel demande l'annulation de l'arrêté du 9 octobre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui accorder un permis d'urbanisme ayant pour objet l'implantation temporaire d'un mât tubulaire haubané de 60 mètres dans le but de caractériser le potentiel venteux et la fréquentation chiroptérologique, sur un bien situé rue du Laveu à Nassogne (Grune), cadastré 1^e division, section B, n° 1032C.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 septembre 2024.

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

M^e Basile Pittie, *loco* M^{es} Thomas Hazard et Dominique Vermer, avocats comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 2 décembre 2019, la SA Electrabel introduit auprès de la commune de Nassogne une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet des travaux techniques pour l'implantation temporaire d'un mât tubulaire haubané de 60 mètres sur un bien situé rue du Laveu à Nassogne (Grune), cadastré 1^{re} division, section B, n° 1032C.

4. Le 8 juin 2020, le collège communal de Nassogne refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 8 juillet 2020, la SA Electrabel introduit un recours administratif contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

Ce recours n'est complété d'aucun exemplaire de la copie des plans de la demande.

6. Le 14 juillet 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux sollicite auprès de la SA Electrabel quatre copies du ou des plans en format original introduits lors de la demande de permis, ainsi que la preuve de la date à laquelle elle a réceptionné la décision dont recours.

7. Le 17 juillet 2020, la SA Electrabel dépose quatre exemplaires des plans de la demande.

8. Le 10 août 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux transmet sa première analyse du dossier, aux termes de laquelle elle conclut que le recours administratif est irrecevable au motif suivant :

« non-respect des formes : envoi non conforme aux articles D.IV.63 § 1^{er} alinéa 2 et R.IV.66-1 du CoDT : le recours ne contient pas une copie des plans de la demande de permis. Les quatre exemplaires de plans de la demande de permis ont été transmis postérieurement au recours, par un courrier daté du 17 juillet 2020 et réceptionné le même jour ».

9. Le 17 août 2020, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable.

10. Le 10 septembre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition motivée d'arrêté déclarant le recours irrecevable.

11. Le 9 octobre 2020, le ministre déclare irrecevable le recours administratif du 8 juillet 2020.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

12. Le moyen unique est pris de la violation des articles D.IV.63, § 1^{er}, et R.IV.66-1 du Code du développement territorial (CoDT), lus en combinaison avec l'annexe 20 du même code, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, de légitime confiance et de sécurité juridique, ainsi que de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

13. La partie requérante conteste la lecture retenue par l'auteur de l'acte attaqué des articles D.IV.63, § 1^{er}, et R.IV.66-1 du CoDT et de l'annexe 20 du CoDT, en tant qu'il estime que chacune de ces dispositions et annexe établit à suffisance de droit une cause d'irrecevabilité d'un recours en lien avec les plans qui n'y sont pas annexés.

Elle soutient qu'à l'évidence, une lecture conjointe de ces dispositions et annexe empêche d'établir la moindre cause d'irrecevabilité, alors que le contenu de ces dispositions et annexe 20 n'est pas identique. Elle souligne que si l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT exige de joindre au formulaire de recours « une copie des plans de la demande », l'article R.IV.66, § 1^{er} du même code requiert, quant à lui, le respect du « contenu repris en annexe 20 du Code », celle-ci mentionnant en son cadre 4, sans reprendre le prescrit de l'article R.IV.66, § 1^{er} et sans indiquer la moindre cause d'irrecevabilité du recours, que doit certes être déposée « une copie des plans de la demande de permis » mais précise que ce dépôt doit se faire « en quatre exemplaires ». Elle s'interroge sur le nombre de copie des plans à finalement déposer sans risquer de voir sa demande déclarer irrecevable. Elle estime que cette insécurité juridique – qui fonde à l'évidence la « tolérance » de l'administration énoncée par l'acte attaqué par référence au dépôt, à tout le moins, de la copie des plans visées à l'article D.IV.63, § 1^{er} – justifie à elle seule que si une cause d'irrecevabilité d'un recours devait être déduite de l'une des dispositions et annexe 20 précitées, encore s'imposerait-il de l'écarter pour contradiction au principe de sécurité juridique.

Si elle admet que l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT ne peut pas être écarté sur pied de l'article 159 de la Constitution, elle invite en revanche le Conseil d'État à ne pas faire application, sur pied de cette même disposition, de l'article R.IV.66, § 1^{er}, du CoDT. Elle fait valoir qu'un tel écartement se justifie pour défaut d'habilitation législative à établir des conditions de recevabilité du recours administratif prévu à l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT et pour le motif que cette disposition établit une cause d'irrecevabilité qui va au-delà du prescrit de l'article D.IV.63 § 1^{er}, précité en imposant, sous peine d'irrecevabilité explicite du recours, le dépôt de quatre copies des plans de la demande de permis d'urbanisme.

14. Elle examine ensuite si l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT établit des conditions de recevabilité d'un recours en réformation et, le cas échéant, si l'une ou l'autre d'entre elles justifie le constat d'irrecevabilité du recours fait par l'auteur de l'acte attaqué.

Elle tire de la jurisprudence que l'introduction du recours administratif au-delà du délai de trente jours imparti implique qu'il soit déclaré irrecevable. Elle estime toutefois que cette potentielle condition d'irrecevabilité n'est pas applicable en l'espèce.

S'appuyant par analogie sur la jurisprudence sur l'article 119, § 1^{er}, du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine

(CWATUP), elle soutient qu'en application de l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT, le défaut de motivation du recours ou les lacunes quant à son contenu – dont le dépôt d'une copie des plans de la demande de permis – ne sont pas des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité du recours administratif.

Quant au fait qu'une telle exigence ne peut être qualifiée de formalité substantielle, elle souligne que la direction juridique, des recours et du contentieux se voit en tout état de cause remettre l'intégralité du dossier administratif de première instance (en ce compris les plans) par le collège communal et ce, dans les huit jours de la demande qui lui est adressée, en ce sens, en application de l'article R.IV.66-1 du CoDT. Elle ajoute que le principe de bonne administration exige de l'autorité qu'elle réclame à la partie requérante la production sans délai des pièces qui lui manquent pour statuer sur le recours, ce qui a été fait en l'espèce par une demande du 14 juillet 2020, à laquelle elle a répondu le 17 juillet 2020 en déposant les exemplaires de plans sollicités. Elle insiste sur le caractère succinct de la première analyse du recours visée à l'article D.IV.66 du CoDT, s'agissant d'une simple note exposant le cadre légal dans lequel s'inscrit le projet, laquelle peut être réalisée sans devoir disposer des plans de la demande. Elle estime que la première analyse du recours réalisée en l'espèce ne précise pas, à l'inverse de l'acte attaqué, qu'elle est rendue impossible à défaut pour l'administration d'avoir pu disposer des plans dès la réception du recours le 10 juillet 2020 et qu'elle est au demeurant la plus complète possible, en sorte qu'elle a parfaitement joué son rôle. Elle observe qu'à la date de la remise de la première analyse – soit le 10 août 2020 –, la partie adverse disposait des plans déposés par la partie requérante le 17 juillet 2020, ainsi que probablement ceux déposés par l'intermédiaire du collège communal. Elle s'étonne que, dans ce contexte, l'acte attaqué laisse sous-entendre qu'à défaut d'avoir disposé des plans entre le 10 et le 17 juillet 2020, l'instruction du recours n'a pas été possible. Elle est d'avis que l'auteur de l'acte attaqué se méprend en soutenant qu'il doit pouvoir disposer de ces plans « pendant le délai de recours et en tout cas jusqu'au dernier jour avant l'échéance de celui-ci », alors qu'il en a plutôt besoin pendant l'instruction de ce recours, qui dure 95 jours. Elle observe que, durant cette période, les plans litigieux ont manqué tout au plus pendant 7 jours, soit 5 jours ouvrables. Elle insiste sur le caractère particulièrement long de la procédure d'instruction, qu'elle détaille. Elle s'interroge sur la véritable utilité des plans déposés à l'appui du recours administratif, faisant valoir que la communication de ces quatre exemplaires de plans prévue par l'article R.IV.66-1 du CoDT, lu en combinaison avec l'annexe 20 précitée, a principalement pour véritable objectif de permettre au Gouvernement wallon d'apposer son cachet « approuvé » sur ceux-ci dans l'hypothèse d'une décision d'octroi.

15. Elle examine enfin si l'article R.IV.66-1 du CoDT, lu en combinaison avec l'annexe 20 du même code, établit légalement des conditions de recevabilité d'un recours en réformation et, dans l'affirmative, si l'une ou l'autre d'entre elles justifie le constat d'irrecevabilité du recours établi par l'auteur de l'acte attaqué.

Elle insiste sur le fait que ni l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT ni aucune autre des dispositions du code n'érige en condition de recevabilité la production d'un certain nombre de plans de la demande de permis à l'appui d'un recours administratif organisé devant le Gouvernement wallon. Elle souligne que celui-ci ne détient aucune habilitation législative pour établir des conditions de recevabilité d'un recours administratif organisé devant lui. Elle réfute que l'établissement de telles éventuelles causes d'irrecevabilité participe d'une mesure de détail ou d'exécution d'importance minime susceptible d'être établie par le Gouvernement wallon sans habilitation législative. Elle en infère que l'article R.IV.66-1 du CoDT, lu en combinaison avec l'annexe 20 du même code, manque de fondement légal et doit être écarté sur pied de l'article 159 de la Constitution.

16. À titre subsidiaire, elle invoque la méconnaissance des principes de légitime confiance et de bonne administration, et de la loi du 29 juillet 1991 précitée, ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation.

Elle observe que l'auteur de l'acte attaqué relève l'existence d'une pratique administrative consistant à interpréter avec souplesse la condition de recevabilité des recours en lien avec le dépôt des plans, lorsqu'au moins « un exemplaire de chaque plan ayant fondé la décision dont recours » a été communiqué, et ce avant l'échéance du délai du recours. Elle soutient que la tolérance adoptée jusqu'à ce jour par la partie adverse va bien au-delà de ce qu'énonce l'acte attaqué, affirmant qu'elle a depuis toujours toléré que les plans ne soient pas joints au recours et soient déposés postérieurement, et bien souvent au-delà du délai de recours. Elle appuie sa thèse sur le formulaire d'accusé de réception des recours.

Elle fait valoir que tout est en réalité question non pas de recevabilité même du recours, mais bien d'application du principe de bonne administration. Elle est d'avis que si les plans sont déposés dans un délai raisonnable, n'empêchant pas une instruction adéquate du recours, le recours doit être déclaré recevable et instruit normalement. Elle soutient qu'en l'espèce, le dépôt des plans n'a pas empêché une instruction parfaitement adéquate de la demande, en sorte qu'en déclarant irrecevable le recours administratif, l'auteur de l'acte attaqué a méconnu les principes précités et a commis une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

17. Elle conteste que les règles en matière de recours administratif aient fondamentalement changé avec l'entrée en vigueur du CoDT – et son article D.IV.63, § 1^{er} –, en comparaison avec l'ancien régime repris à l'article 119, § 1^{er}, du CWATUP. Elle s'autorise des travaux préparatoires du CoDT.

C. Le dernier mémoire

18. Elle revient sur la détermination du fondement juridique de l'article R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, du CoDT au regard du pouvoir général d'exécution du Gouvernement wallon qui lui est reconnu à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 2, du même code, suite à l'arrêt n° 253.973 du 10 juin 2022. Elle estime que la jurisprudence antérieure, qu'elle détaille, permettait d'entrevoir une solution qui lui paraît plus adéquate. Elle en infère que l'article R.IV.66-1 du CoDT est illégal en ce qu'il s'étend au-delà des limites fixées par l'habilitation expresse prévue à l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 2, du même code, en sorte qu'il convient d'en écarter l'application sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Elle conteste que ce qui a été décidé dans l'arrêt n° 253.973, précité, soit transposable en l'espèce dès lors qu'en ce qui la concerne, le bon document, dûment complété, a été remis. Elle estime que la seule chose requise est que le contenu de l'annexe 20 comporte les informations relatives au recours qui doivent permettre son encodage, étant entendu que les copies des plans de la demande de permis ne peuvent pas être considérées comme faisant partie du contenu de l'annexe 20 dont le dépôt erroné – ou, pour les plans, l'absence de dépôt – emporte l'application de la sanction d'irrecevabilité prévue à l'article R.IV.66-1 du CoDT. Elle considère que cette limitation de la portée de la sanction d'irrecevabilité est conforme au prescrit de l'article R.IV.66-1 du CoDT – et aux travaux préparatoires y afférents – qui prévoit que la copie des plans est transmise au Gouvernement wallon par le collège communal et le fonctionnaire délégué.

Elle fait valoir que si, par impossible, il était considéré que les plans font partie intégrante du contenu de l'annexe 20 et que, partant, leur non-dépôt est susceptible d'emporter la sanction d'irrecevabilité, il faut considérer que l'auteur de l'acte attaqué a fait preuve d'un formalisme excessif en déclarant irrecevable le recours litigieux.

IV.2. Examen

19. L'article D.IV.63, § 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.

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 ».

L'article D.IV.66 du CoDT prévoit ce qui suit :

- « Dans les dix jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement ou la personne qu'il délègue à cette fin transmet :
- 1° à la personne qui a introduit le recours ou au demandeur qui souhaite que sa demande soit instruite, un accusé de réception qui précise la date à laquelle a lieu l'audition par la commission d'avis sur les recours ;
 - 2° aux autres parties une copie du dossier de recours et l'invitation à l'audition précitée.

Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les quarante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, l'administration ainsi que la commission d'avis.

Au plus tard dix jours avant la tenue de l'audition, l'administration envoie aux personnes ou instances invitées une première analyse du recours sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure ainsi que le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

- 1° la situation et, le cas échéant, les dérogations ou les écarts au plan de secteur, aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou à un permis d'urbanisation ;
- 2° l'inscription du bien immobilier sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou visé par une procédure de classement, en vertu du Code wallon du Patrimoine ou en vertu de la législation applicable en région de langue allemande, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 21 du même Code, sa localisation dans un périmètre visé aux articles D.V.I, D.V.7, ou D.V.9, dans un plan d'expropriation ou si le bien est visé à l'article D.IV.57.

Lorsque la demande est relative à un bien visé au Titre VI ou au Titre VII du Code wallon du Patrimoine, le Gouvernement invite l'Administration du patrimoine. Lorsque la demande a fait l'objet d'un avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, le Gouvernement invite la Commission.

Lors de l'audition, les personnes ou instances invitées peuvent déposer au dossier, après l'avoir exposée, une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'elles jugent utile.

Dans les huit jours de la tenue de l'audition, la commission d'avis transmet simultanément son avis à l'administration et au Gouvernement. À défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours.

Le Gouvernement peut arrêter les modalités d'instruction des recours ».

L'art. R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, du même code, inséré par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 « formant la partie réglementaire du Code du développement territorial », est libellé comme suit :

« Sous peine d'irrecevabilité, le recours introduit en vertu de l'article D.IV.63 par le demandeur, en ce compris par le collège communal lorsqu'il est le demandeur, est établi au moyen du formulaire et selon le contenu repris en annexe 20 du Code ».

Le cadre 4 « annexes à fournir » de l'annexe 20 du CoDT prévoit notamment le dépôt d' « une copie des plans de la demande de permis » « à déposer en quatre exemplaires ».

20.1. Concernant les griefs pris du défaut d'habilitation législative quant à l'article R.IV.66-1 du CoDT, il y a lieu de relever que le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 précité vise « le Code du développement territorial du 20 juillet 2016 » et « l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Cette dernière référence a été insérée à la suite de l'avis n° 60.146/4 émis par la section de législation du Conseil d'État le 30 novembre 2016 à propos du projet d'arrêté précité, lequel est rédigé sur ce point de la manière suivante :

« Quelques dispositions du projet d'arrêté – notamment celles qui figurent aux articles R.I.10-5, § 3, et R.I.11-8, alinéa 1^{er}, en projet – trouvent leur fondement, non pas dans l'une ou l'autre des habilitations expresses et particulières que le CoDT, établi par le décret du 20 juillet 2016, donne au Gouvernement, mais dans le pouvoir que celui-ci tient de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 “de réformes institutionnelles” de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets et, à ce titre, de dégager du principe du décret et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit.

L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 doit, dès lors, figurer dans un alinéa 1^{er} nouveau du préambule ».

20.2. L'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT habilite ainsi le Gouvernement wallon à fixer le modèle de formulaire que doit contenir le recours.

L'article D.IV.66, alinéa 6, du CoDT, quant à lui, invite le Gouvernement wallon à arrêter les modalités d'instruction des recours.

Habiler le Gouvernement wallon à fixer le modèle de formulaire que doit contenir le recours, compte tenu du caractère précis et spécifique de cette mission, n'inclut pas le pouvoir de sanctionner d'irrecevabilité l'absence d'utilisation du formulaire ou le non-respect du contenu repris à l'annexe 20 du code. L'autorisation donnée au Gouvernement wallon d'arrêter les modalités d'instruction des recours ne permet pas non plus à elle seule de fonder la mesure prise aux termes de l'article R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, du CoDT.

En conséquence, les habilitations expressément prévues aux articles D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 2, et D.IV.66, alinéa 6, du CoDT ne suffisent pas à procurer un fondement juridique à l'article R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, du CoDT.

20.3. En revanche, ainsi qu'il ressort du préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 précité, celui-ci est également adopté sur la base de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lequel fonde la compétence générale du Gouvernement wallon d'exécution des décrets.

À l'instar de celui reconnu au Roi, le pouvoir d'exécution général du Gouvernement wallon lui permet, malgré le silence de la norme législative, de dégager de l'économie générale de celle-ci les conséquences qui en dérivent naturellement, sans pouvoir ni en étendre, ni en restreindre la portée, et ce d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit.

En l'occurrence, ainsi que relevé ci-avant, l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT impose que le recours du demandeur de permis auprès du Gouvernement wallon contienne notamment un formulaire, dont le modèle est fixé par le Gouvernement wallon.

Il ressort des travaux parlementaires de ce code que l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéas 2 à 4, en projet, prévoyait initialement une phase d'examen de la complétude du recours administratif, qui a ensuite été supprimée au profit de l'utilisation d'« un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement ».

La justification donnée à cet amendement est la suivante :

« À la demande de l'UPSI de cadencer la procédure de recours, il est proposé de supprimer l'étape de reconnaissance de complétude du recours et de la remplacer par la fourniture d'un formulaire qui précise les données nécessaires à

l'encodage. Le dossier complet est fourni (avec enquête publique et avis éventuels etc.) par le collège communal et le fonctionnaire délégué » (*Doc. Parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/342, p. 6).

Il s'en déduit que l'intention du législateur wallon est de faire du formulaire-type un élément essentiel de la procédure de recours administratif permettant d'assurer, d'une part, la complétude de celui-ci en y listant les renseignements à fournir par le demandeur de permis et, d'autre part, la rapidité de la procédure de recours en regroupant dans un seul et même document les informations nécessaires à l'encodage préalable à l'instruction du recours.

Dans ce contexte, il peut être considéré que le Gouvernement wallon, en assortissant le non-respect de la modalité du formulaire-type et de son contenu imposée par l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT d'une sanction de l'irrecevabilité du recours, n'est pas sorti du cadre du décret du 20 juillet 2016 précité qu'il entendait exécuter.

Par conséquent, l'article R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, du CoDT peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement wallon qui lui est reconnu à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles combiné avec l'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT. Il n'est pas illégal et il n'y a pas lieu de l'écarter en application de l'article 159 de la Constitution.

21. Quant à la remise en cause par la partie requérante de l'interprétation retenue par l'auteur de l'acte attaqué du régime applicable par une lecture conjointe des articles D.IV.63, § 1^{er}, et R.IV.66-1 du CoDT et de l'annexe 20 du même code, celui-ci expose ce qui suit :

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

[...]

Considérant que l'article précité prévoit l'introduction dans les trente jours d'un recours composé d'un formulaire (dont le modèle est fixé par le Gouvernement), d'une copie des plans de la demande ainsi que d'une copie de la décision dont recours;

Considérant que force est de constater que l'article D.IV.53, § 1^{er}, du Code détermine de manière claire et précise les éléments devant accompagner un recours introduit à l'encontre d'une décision rendue en matière de permis d'urbanisme, notamment une copie des plans de la demande;

Considérant par ailleurs que l'article R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, du code est rédigé comme suit :

[...]

Considérant qu'il convient de constater que cet article sanctionne d'irrecevabilité non seulement le non-usage, à l'occasion de l'introduction d'un recours, du formulaire contenu dans l'annexe 20 du Code, mais aussi l'incomplétude du recours, en termes de contenu, le recourant devant joindre à ce formulaire une copie des plans de la demande et une copie de la décision contestée si elle existe;

Considérant de surcroît que l'utilisation de la conjonction "et" dans l'article R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, précité ne permet pas de douter du caractère cumulatif des obligations énumérées;

Considérant que les arguments avancés par le conseil juridique de la requérante quant au revirement d'attitude et à la position de l'administration dans le cadre du présent recours ne peuvent être suivis;

Considérant qu'il convient de retenir que l'irrecevabilité du recours telle qu'elle est instituée par l'article R.IV.66-1 vise, outre le délai endéans lequel le recours doit être déposé, la forme et le contenu dudit recours, lesquels impliquent l'utilisation du formulaire de l'annexe 20 et la production des pièces énumérées à l'article D.IV.63, § 1^{er}, ainsi qu'au cadre 4 du formulaire précité, à savoir notamment un exemplaire des plans de la demande, sans lesquels, par ailleurs, l'instruction du recours s'avère impossible; que l'autorité chargée d'instruire le recours doit pouvoir disposer, pendant le délai de recours et en tout cas jusqu'au dernier jour avant l'échéance de celui-ci des éléments essentiels et indispensables pour lui permettre de rédiger la 1^{ère} analyse du recours, comme l'exige le CoDT en son article D.IV.66, alinéa 3, un exemplaire des plans ayant justifié la demande de permis et ayant ensuite fondé la décision litigieuse faisant assurément partie de ces éléments essentiels et indispensables ».

Il est exact, comme le relève l'auteur de l'acte attaqué, qu'il ressort de la lecture combinée des articles D.IV.63, § 1^{er}, et R.IV.66-1 du CoDT et de l'annexe 20 du même code que le demandeur doit notamment déposer, en même temps que son recours administratif, le contenu repris à l'annexe 20 précitée, dont une copie des plans de la demande de permis en quatre exemplaires. Ainsi, si l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT prévoit que le recours doit contenir « une copie des plans de la demande de permis », l'annexe 20 précise que la copie concernée doit être assurée en « quatre exemplaires », cette formalité étant prescrite « sous peine d'irrecevabilité », en vertu de l'article R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, précité.

S'agissant d'une formalité prescrite à peine de nullité par l'article R.IV.66-1, alinéa 1^{er}, précité, sont non fondés les griefs de la partie requérante tendant à contester le caractère substantiel de la formalité d'assortir le recours administratif de quatre exemplaires d'une copie des plans de la demande de permis.

Les griefs tendant à remettre en cause l'interprétation retenue par l'auteur de l'acte attaqué du régime juridique litigieux ne sont pas fondés.

22. En vertu du principe de légitime confiance, auquel est associé celui de la sécurité juridique, le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. La violation de ce principe suppose une

attente légitimement suscitée et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance. La méconnaissance du principe de légitime confiance implique trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance.

En l'espèce, pour rappel, le recours administratif de la partie requérante n'était accompagné d'aucun exemplaire de la copie des plans de la demande.

L'acte attaqué expose ce qui suit :

« Considérant que l'autorité statuant sur le recours a déjà fait preuve d'une souplesse en acceptant ainsi qu'un recours qui ne disposerait, au moment de sa recevabilité que d'un seul exemplaire, puisse être utilement complété par la suite par des exemplaires qui seraient manquants (mais dont au moins un exemplaire de chaque plan ayant fondé la décision dont recours aurait bien été envoyé avant l'échéance du délai de recours) ;

Considérant que cette circonstance qu'il existe une tolérance de l'administration ainsi que de l'autorité de recours, quant à la production, décalée dans le temps, des copies de plans manquantes (à savoir les quatre exemplaires visés à l'annexe 20), ne signifie pas qu'il est considéré que l'obligation reprise à l'article D.IV.63, § 1^{er}, en ce qu'elle vise l'envoi d'un exemplaire des plans accompagnant le recours, ne devrait pas être respectée ;

Considérant qu'aucune copie des plans de la demande de permis n'était joint au recours introduit par le Conseil de la requérante; que les quatre exemplaires de plans de la demande de permis ont été transmis postérieurement au recours, au-delà de l'échéance du délai de recours ».

Par les motifs qui précèdent, la partie adverse reconnaît uniquement que l'autorité fait preuve d'une certaine souplesse en admettant qu'un recours administratif soit déclaré recevable lorsqu'au moins un exemplaire de la copie des plans de la demande a été déposé « au moment de sa recevabilité ».

La partie requérante n'étaye pas ses dires selon lesquels il existe une tolérance plus large de l'administration qui aurait admis « que les plans ne soient pas joints au recours et soient déposés postérieurement, et bien souvent au-delà du délai de recours », sauf à s'autoriser du formulaire type d'accusé de réception des recours, lequel prévoit ce qui suit :

« Merci de bien vouloir, si cela n'a déjà été fait, nous faire parvenir 4 copies du ou des plan(s) format(s) original(aux) introduit(s) lors de la demande de permis ».

Or, cette formule se limite à confirmer la tolérance administrative reconnue par la partie adverse, sans accréditer l'existence d'une pratique encore plus

souple d'admettre la recevabilité de recours administratifs auquel aucun exemplaire des plans de la demande n'est attaché.

Partant, faute de démontrer de manière convaincante que l'autorité a eu pour ligne de conduite claire et constante d'admettre la recevabilité de recours administratifs qui ne sont accompagnés d'aucun exemplaire de la copie des plans de la demande, la partie requérante reste en défaut d'établir la méconnaissance du principe de légitime confiance.

23. Quant à l'argument pris du formalisme excessif de l'auteur de l'acte attaqué, il est soulevé pour la première fois au stade du dernier mémoire. Un tel grief ne relève pas de l'ordre public et rien n'empêchait la partie requérante de l'exposer dès la requête. Ce grief est tardif et, partant, irrecevable.

24. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

25. 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 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 septembre 2024, par la XIII^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux