

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

n° 260.941 du 7 octobre 2024

A. 238.844/XIII-9.981

En cause : **1. la société momentanée K.K.M.C.–K.V.,**
 2. la société à responsabilité limitée K.K.M.C.,
 3. la société à responsabilité limitée K.V.,
 ayant toutes élu domicile chez
 M^e Lotfi BOUHAYAOUI et
 Thomas EYSKENS, avocats,
 boulevard Bischoffsheim 33
 1000 Bruxelles,

contre :

la commune de Chaudfontaine,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

M.D.,
ayant élu domicile chez
M^e Séverine HOSTIER, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 11 avril 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 23 janvier 2023 par laquelle le collège communal de Chaudfontaine procède au retrait du permis d'urbanisme du 8 mars 2021 ayant pour objet la démolition d'un ancien manoir et la construction d'un ensemble de 28 appartements répartis en deux bâtiments sur un bien situé avenue des Thermes, 38 à Chaudfontaine.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 15 mai 2023 par la voie électronique, M.D. demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 30 mai 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 octobre 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Anissa Batik, *loco* M^{es} Lotfi Bouhyaoui et Thomas Eyskens, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Séverine Hostier, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, 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. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 254.937 du 28 octobre 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.937), lequel a

ordonné la suspension de l'exécution de la décision du 8 mars 2021 par laquelle le collège communal de Chaudfontaine octroie à la société momentanée K.K.M.C. – K.V. un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'un ancien manoir et la construction d'un ensemble de vingt-huit appartements répartis en deux bâtiments sur un bien sis avenue des Thermes, 38 à Chaudfontaine.

4. Il convient de s'y référer et d'y ajouter l'élément suivant : le 23 janvier 2023, le collège communal de Chaudfontaine a décidé de retirer le permis d'urbanisme du 8 mars 2021 précité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réponse

5. La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours.

Elle rappelle que le Conseil d'État ne peut juger la légalité que des actes administratifs définitifs. Elle expose en quoi le retrait d'un permis place son bénéficiaire dans une situation qui doit être assimilée à celle qui découle du refus de permis et indique qu'en l'espèce, en application de l'article D.IV.63 du Code du développement territorial (CoDT), un recours administratif préalable contre la décision de retrait attaquée était ouvert auprès du Gouvernement wallon, que les parties requérantes n'ont pas introduit.

Elle conclut que le présent recours, introduit directement devant le Conseil d'État, est prématuré et donc irrecevable.

B. Le mémoire en réplique

6. Les parties requérantes contestent, au regard du libellé des articles D.IV.46 et D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoDT, la thèse selon laquelle le retrait d'une décision d'octroi d'un permis d'urbanisme doit être assimilé à un refus d'octroi du permis.

Si elle relèvent que la partie adverse considère que cette « assimilation » doit être déduite de la situation similaire dans laquelle se trouve le demandeur qui fait face à un refus de sa demande de permis et de celle dans laquelle se trouve le

demandeur à qui le permis a été octroyé mais ultérieurement retiré, elles font valoir que la partie adverse n'indique pas sur quelle règle d'interprétation des lois elle base son analyse, qui ne se fonde, à leur estime, ni sur le texte clair des dispositions précitées ni même sur leurs travaux préparatoires. Elles rappellent que, selon la jurisprudence, une disposition législative claire se suffit à elle-même et ne doit pas être interprétée. Elles soutiennent que le libellé des articles D.IV.46 et D.IV.63 du CoDT est clair : un recours est ouvert auprès du Gouvernement wallon seulement dans l'hypothèse d'un refus de la demande de permis. Elles font valoir qu'à défaut de définition dans le CoDT ou de précisions dans les travaux préparatoires, le sens courant du terme « refus » doit prévaloir, soit le fait de répondre négativement à la demande d'une personne ou encore de ne pas accorder ce qui est demandé.

Elles soutiennent qu'il peut être déduit de l'intention du législateur wallon qu'il n'a pas voulu porter atteinte aux règles existantes liées notamment à la théorie du retrait des actes administratifs. Elles rappellent ce que prévoit l'article D.IV.91 du CoDT, repris dans le chapitre V, intitulé « Retrait de permis ». Elles estiment qu'alors que le législateur a adopté un chapitre et une disposition spécifique au retrait de permis, il n'a aucunement consacré la thèse soutenue par la partie adverse quant à l'assimilation entre retrait et refus de permis. Elles font valoir que, si l'intention du législateur était de procéder à cette assimilation dans le cadre de l'application des articles D.IV.46 et D.IV.63 précités, il l'aurait précisé aux termes de ces dispositions, ou à tout le moins dans le chapitre spécifique au retrait de permis. Elles relèvent qu'il a, au contraire, explicitement indiqué dans l'article D.IV.91 du CoDT qu'il n'était pas dérogé aux règles générales applicables au retrait des actes administratifs et qu'il a été souligné dans les travaux préparatoires que cette disposition ne « crée pas de règle nouvelle ».

7. Elles estiment que ce raisonnement est également confirmé par les différences existantes entre le refus et le retrait, rappelant que le retrait d'un acte administratif est l'opération par laquelle l'autorité met à néant un acte administratif en le faisant disparaître de l'ordonnancement juridique avec effet rétroactif, ce qui implique, d'une part, que l'acte disparaît et est censé n'avoir jamais existé et, d'autre part, que le demandeur se retrouve dans la situation qui était la sienne avant l'adoption de l'acte octroyant le permis, soit celle où il attend que l'autorité se prononce sur sa demande. Elles font valoir que le refus implique, quant à lui, en principe, que l'autorité a exprimé son intention explicite ou implicite mais certaine de ne pas faire droit à la demande de celui qui l'a exprimée et que, dans ce cadre, le destinataire du refus est placé dans une situation où il peut accepter le refus ou, le cas échéant, le contester si cette possibilité lui est offerte, soulignant que le refus opère sans aucun effet rétroactif et n'a donc d'effet que pour l'avenir. Elles

indiquent que, dans cette hypothèse, le demandeur sait que l'autorité ne lui octroiera pas le permis sollicité et n'attend plus une décision de sa part.

Elles en déduisent que ces deux situations sont fondamentalement différentes et ne peuvent être assimilées. Elles ajoutent que la seule circonstance que, dans les deux cas, le demandeur ne peut pas mettre en œuvre son projet ne suffit pas à énerver ce qui précède, dès lors que, dans le cadre d'un retrait, il a encore la possibilité de se voir octroyer le permis sollicité après que l'autorité ait éventuellement corrigé l'illégalité affectant l'acte initial, contrairement au refus où il sait qu'il n'obtiendra pas le permis sollicité sans exercer un recours.

Elles en déduisent qu'outre que l'« assimilation » des deux situations précitées ne découle pas du libellé des dispositions pertinentes ou de l'intention du législateur, elle est contredite par l'absence de toute similitude entre le refus et le retrait.

8. Elles ajoutent qu'il ne découle d'aucun élément que le législateur a voulu étendre l'application de l'article D.IV.63 du CoDT aux situations assimilables aux décisions refusant d'octroyer le permis. Elles font valoir que l'interprétation soutenue par la partie adverse aboutit à une lecture contraire au libellé univoque des dispositions précitées et à une extension inadmissible de celles-ci à des situations non visées par le législateur, en méconnaissance de la sécurité juridique. Elles indiquent que, même dans l'hypothèse où l'interprétation de la partie adverse serait fondée sur l'intention du législateur, ce qui n'est pas démontré, la Cour constitutionnelle fait primer le texte clair d'une disposition législative sur les déclarations ayant précédé son adoption.

9. Elles soutiennent que la recevabilité du recours est renforcée par l'attitude de l'autorité lors de la notification de l'acte attaqué.

Elles relèvent que, dans le courrier initial transmettant l'acte attaqué, la partie adverse n'avait pas indiqué les voies de recours, comme le préconise l'article 19, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et que ce n'est que dans un courrier ultérieur du 2 février 2023, que l'autorité les a informées qu'elles pouvaient « introduire un recours auprès du Conseil d'État par envoi recommandé par la poste dans les soixante jours de la réception de la présente ». Elles s'étonnent qu'alors que ce courrier ne mentionnait pas la possibilité d'introduire un recours auprès du Gouvernement wallon sur la base de l'article D.IV.63 du CoDT, la partie adverse plaide désormais la thèse inverse.

Elles rappellent que le Conseil d'État, lorsqu'il apprécie une exception d'irrecevabilité liée à l'absence d'exercice d'une voie de recours avant de le saisir, vérifie, même dans l'hypothèse où le requérant n'a pas exercé une voie de recours qui lui était ouverte, si ce dernier a été en mesure d'introduire un tel recours. Elles font valoir qu'en l'espèce, l'autorité administrative leur ayant erronément indiqué qu'elles pouvaient agir directement devant le Conseil d'État, alors qu'un recours préalable leur était ouvert, ce qu'elles contestent, elles n'ont pas pu introduire le recours préalable à la saisine de du Conseil d'État.

Elles soutiennent que ces circonstances impliquent qu'à supposer que les dispositions précitées du CoDT prévoient l'existence d'un recours préalable devant le Gouvernement wallon contre une décision de retrait d'un permis, leur recours au Conseil d'État est recevable eu égard à l'information erronée qui leur a été transmise par la partie adverse, ceci au regard des principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

Elles concluent que le recours est recevable et que le Conseil d'État est compétent pour en connaître.

C. Le dernier mémoire des parties requérantes

10. Les parties requérantes soutiennent que l'article D.IV.63, § 1^{er}, du CoDT vise la décision du collège « octroyant ou refusant le permis » et que si le législateur avait voulu viser le retrait du permis, il aurait simplement précisé qu'il s'agissait de la « décision du collège communal octroyant, refusant ou retirant le permis ». Elles insistent sur le fait que le législateur a adopté une disposition spécifique au retrait, à savoir l'article D.IV.91 du CoDT, et que l'article D.IV.62, § 3, du CoDT, auquel l'article D.IV.63, § 1^{er}, renvoie, vise expressément la situation où le collège communal retire le permis.

Elles indiquent que ni l'esprit ni l'économie de ces dispositions ne permettent d'aboutir à une autre conclusion et que les travaux préparatoires ne contiennent aucun passage qui permette d'assimiler le refus du permis au retrait de celui-ci au sens des dispositions précitées.

11. A leur estime, il n'y a pas lieu de déterminer ce qui s'oppose à l'assimilation du refus de permis au retrait de celui-ci, mais plutôt d'établir ce qui plaide pour une telle assimilation au regard des règles d'interprétation d'une norme. Or, selon elles, rien ne plaide pour une telle assimilation au regard du libellé des normes concernées, de l'esprit de celles-ci ou de leurs travaux préparatoires.

IV.2. Examen

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

13. L'article D.IV.63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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^o soit de la réception de la décision du collège communal visée à l'article D.IV.46 et D.IV.62 ;
(...) ».

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

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

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

Le retrait d'un permis d'urbanisme par le collège communal place son bénéficiaire dans une situation qui doit être assimilée à celle qui découle du refus de permis en sorte que celui-là ne peut être interprété que comme un refus de permis au sens de l'article D.IV.46, alinéa 1^{er}, du CoDT. Un retrait a en effet pour conséquence la disparition de l'acte retiré de l'ordonnancement juridique et, partant, celle du permis d'urbanisme initialement octroyé.

Contre pareille décision de retrait, le recours administratif prévu à l'article D.IV.63 du CoDT est obligatoire et préalable à la saisine du Conseil d'État.

15. La thèse défendue par les parties requérantes selon laquelle l'assimilation du retrait de permis à un refus ne peut se fonder sur les dispositions du CoDT précitées, eu égard à ce que prévoit l'article D.IV.91 du même Code, ne peut être suivie.

En effet, l'article D.IV.91 du CoDT se limite à énoncer les hypothèses dans lesquelles il est possible de retirer un permis d'urbanisation ou un permis d'urbanisme. Aux termes des travaux préparatoires lui étant propres, il a été relevé

que « cette disposition ne crée pas de règle nouvelle » mais « permet néanmoins, dans un but de lisibilité et de compréhension du Code, d'attirer l'attention des acteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur l'existence de possibilités de retrait du permis » (*Doc. parl.*, Parl. wal., session 2015-2016, n° 307/1, p. 57). Du reste, l'obligation de réfection de l'acte retiré, dût-elle désormais être exécutée dans un délai spécifique, découle du caractère obligatoire de l'exercice de la compétence de l'autorité de se prononcer sur une demande de permis dont elle est saisie, cette obligation n'étant pas liée à l'entrée en vigueur de l'article D.IV.91 précité.

Il s'ensuit que l'article D.IV.91 du CoDT est sans incidence sur le fait qu'un retrait de permis d'urbanisme doit être assimilé à un refus de permis pour l'application de l'article D.IV.63 du CoDT.

L'absence, en l'espèce, d'une décision expresse de refus accompagnant la décision de retrait, n'a pas pour conséquence d'infirmer ce qui précède.

16. Quant à la circonstance, invoquée par les parties requérantes, que, dans le cadre de la notification de la décision attaquée, la partie adverse n'a pas, dans un premier temps, spécifié les voies de recours et que, dans un courrier ultérieur du 2 février 2023, elle leur a erronément indiqué qu'elles pouvaient « introduire un recours auprès du Conseil d'État par envoi recommandé par la poste dans les soixante jours de la réception de la présente », sans mentionner la possibilité d'introduire un recours auprès du Gouvernement wallon sur la base de l'article D.IV.63 du CoDT, il convient de rappeler que lorsqu'une procédure de réformation sur recours est organisée auprès d'un organe administratif supérieur, le recours auprès de cet organe doit être exercé conformément aux dispositions qui le régissent avant qu'un recours au Conseil d'État ne puisse être introduit, étant entendu que le recours formé auprès du Conseil d'État sans avoir régulièrement épuisé ce recours préalable se heurte à une exception d'irrecevabilité *omisso medio*. En outre, la circonstance que l'acte de notification de l'acte attaqué mentionne à tort que cette décision pouvait faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État n'implique pas que le Conseil d'État peut se prononcer sur le recours, celui-ci étant à ce stade prématuré.

Dès lors que les parties requérantes ont directement introduit un recours en annulation contre la décision de retrait alors qu'un recours préalable leur était ouvert devant le Gouvernement wallon, le présent recours est prématuré et, partant, irrecevable.

V. Indemnité de procédure et dépens

17. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Les parties requérantes sollicitent qu'aucune indemnité de procédure ne soit accordée à la partie adverse et que les autres dépens soient mis à sa charge au motif que, dans un courrier du 2 février 2023, elle leur a indiqué qu'un recours était ouvert devant le Conseil d'État, sans mentionner l'existence d'un recours devant le Gouvernement wallon, de sorte qu'elle ne peut être considérée comme ayant obtenu gain de cause.

18. Dès lors que, par son courrier du 2 février 2023, la partie adverse a induit les parties requérantes en erreur sur la possibilité d'introduire un recours devant le Conseil d'État, elle ne peut être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Elle ne peut donc pas prétendre à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Le présent arrêt concluant au rejet du recours, il ne peut davantage être considéré que les parties requérantes ont obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, de sorte qu'aucune indemnité de procédure ne peut leur être accordée.

Par ailleurs, la confusion qui a pu être créée dans le chef des parties requérantes à la suite de la réception du courrier du 2 février 2023 justifie que les dépens de l'instance soient mis à la charge de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

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 adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 750 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 600 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 octobre 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