

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

n° 261.303 du 7 novembre 2024

A. 241.802/XIII-10.345

En cause : **la ville de La Louvière**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

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 29 avril 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 28 février 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire déclare irrecevable le recours introduit contre le permis d'urbanisme du 30 octobre 2023 octroyé par le fonctionnaire délégué à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) DG2, ayant pour objet l'aménagement d'un immeuble existant en quatre logements et la construction de six logements et d'une salle polyvalente, sur un bien sis rue Victor Monoyer à Strépy-Bracquegnies et, d'autre part, l'annulation du même arrêté.

II. Procédure

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

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 12 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, 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 31 mai 2023, la SPRL DG2 introduit auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'aménagement d'un immeuble existant en quatre logements et la construction de six logements et d'une salle polyvalente, sur un bien sis rue Victor Monoyer à Strépy-Bracquegnies, cadastré 10^{ème} division, section B, n^{os} 113 R 5, 113 T 5 et 113 S 5.

Le bien est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de La Louvière-Soignies, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 juillet 1987.

Le 20 juin 2023, le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier de demande complet.

4. Une enquête publique est organisée du 13 juillet 2023 au 28 août 2023. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

Plusieurs instances transmettent des avis sur la demande.

Le 11 septembre 2023, le collège communal de la ville de La Louvière émet un avis défavorable sur le projet.

5. Le 30 octobre 2023, le fonctionnaire délégué octroie le permis d'urbanisme sollicité, sous conditions.

6. Le 29 novembre 2023, la requérante introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre cette décision.

Elle n'adresse de copie de ce recours ni à la bénéficiaire du permis ni au fonctionnaire délégué.

Le 21 décembre 2023, la direction juridique des recours et du contentieux notifie le recours à la demanderesse et au fonctionnaire délégué, et les invite à une audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR).

7. Le 9 janvier 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la CAR a lieu le 24 janvier 2024. Il y est débattu de l'exception d'irrecevabilité du recours soulevé par la demanderesse de permis dans un courrier du 17 janvier 2024.

Le même jour, la CAR émet un avis défavorable.

Respectivement les 1^{er} et 7 février 2024, la requérante et la bénéficiaire du permis développent, à l'attention de la direction juridique, des recours et du contentieux, leurs arguments quant à l'exception d'irrecevabilité du recours précitée.

8. Le 14 février 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de déclarer le recours administratif irrecevable.

9. Le 28 février 2024, le ministre de l'Aménagement du territoire décide que le recours dont il est saisi est irrecevable.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé de la manière suivante :

« Considérant que le Collège communal de La Louvière n'a pas envoyé son recours simultanément au demandeur et au fonctionnaire délégué ;

[...]

Considérant que l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État précise que "(...) sont considérées comme des formes substantielles, les concertations, les associations, les transmissions d'informations (...)" ; que la formalité de la transmission du recours au demandeur, telle que prescrite par l'article D.IV.64 du Code, constitue bien une formalité substantielle ;

Considérant qu'en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, "(...) les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie (...)" ;

Considérant que le demandeur a été en mesure de faire valoir ses droits mais qu'il l'a été tardivement, que ce retard peut être de nature à léser le demandeur dans le cadre de l'exercice des droits de la défense ;

Considérant dès lors qu'il y a lieu de valider l'irrecevabilité du recours introduit par la ville de La Louvière ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

10. La requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du devoir de minutie, ainsi que de l'insuffisance, l'erreur et la contradiction dans les motifs.

Le moyen est divisé en deux branches, résumées comme il suit :

« Première branche :

en ce que la partie adverse estime que le défaut d'envoi simultané du recours par la requérante au demandeur de permis engendre un retard dans la possibilité de faire valoir ses droits qui est de nature à léser le demandeur dans le cadre de l'exercice des droits de la défense, alors que la procédure de recours actuelle offre pourtant les garanties suffisantes à l'exercice des droits de la défense du demandeur, d'une part, et que la partie adverse n'a pas procédé dans les faits à la vérification de l'exercice effectif de ces droits par le demandeur, d'autre part,

[Seconde] branche :

en ce que la partie adverse ne répond pas aux arguments développés par la requérante, alors que tout acte administratif doit être adéquatement motivé ».

11. Sur la première branche, elle précise que le Code du développement territorial (CoDT) n'attache pas de conséquence au défaut d'envoi simultané du recours au demandeur et au fonctionnaire délégué, qu'au vu des nombreuses modifications décrétales intervenues en matière de procédure administrative sur recours, la formalité ne doit plus être considérée comme une formalité substantielle et que la jurisprudence y relative développée sous l'empire du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) n'est plus pertinente.

Elle énumère les garanties désormais prévues par l'article D.IV.66 du CoDT, à savoir l'envoi par la partie adverse d'une copie du dossier de recours au demandeur, l'invitation de celui-ci à une audition, laquelle a lieu d'office, et une instruction du dossier ne commençant qu'ensuite, avec la communication d'une première analyse au moins dix jours avant l'audition. Elle en déduit que l'absence d'envoi simultané du recours au demandeur n'est pas susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, ne le prive pas d'une garantie et n'a pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte, au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Concernant le caractère suspensif du recours introduit par la commune, prescrit par l'article D.IV.90, alinéa 2, du CoDT, elle indique qu'à titre de formalités post-décisoires imposées au titulaire du permis, celui-ci doit avertir les autorités « du début des actes et travaux, quinze jours avant leur commencement ». À son estime, cela permet à la commune de réagir sans délai, en cas de non-respect de son obligation préalable de notification du recours administratif au demandeur, et qu'en conséquence, il n'y a pas de risque d'une mise en œuvre du permis d'urbanisme délivré, dans le laps de temps s'écoulant entre le défaut de communication du recours par le collège communal et sa transmission par l'autorité régionale.

Elle en déduit qu'aucune des conditions susvisées de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'est susceptible d'être remplie dans l'hypothèse visée et que la formalité prévue par l'article D.IV.64 du CoDT ne peut plus être considérée, dans l'état actuel de la procédure, comme une formalité substantielle. Elle observe, à cet égard, que les procédures plus récentes, en matière de permis d'environnement, permis unique ou permis intégré, n'imposent pas, lorsque le recours est suspensif, que l'auteur du recours en informe simultanément le demandeur. Elle en infère qu'à l'estime du législateur, la transmission du recours par l'autorité de recours est suffisante et adéquate, eu égard aux garanties établies par les procédures actuelles.

En ce qui concerne les motifs de l'acte attaqué, elle fait grief à son auteur de considérer que le fait que le demandeur a été mis en mesure de faire valoir ses droits mais tardivement « peut être de nature à léser le demandeur dans le cadre de l'exercice des droits de la défense », sans indiquer concrètement en quoi cela a pu le léser et en se bornant, par facilité, à une considération théorique et stéréotypée.

IV.2. Examen prima facie

12. Sur la première branche, l'article D.IV.64 du CoDT dispose comme il suit :

« Le collège communal, lorsqu'il n'est pas le demandeur, peut introduire un recours motivé auprès du Gouvernement dans les trente jours de la réception de la décision du fonctionnaire délégué visée aux articles D.IV.48 ou D.IV.91 prise en application de l'article D.IV.48 octroyant un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2. Le recours est envoyé simultanément au demandeur et au fonctionnaire délégué ».

L'article D.IV.66, alors applicable, du même code prévoit notamment 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 ».

L'article D.IV.90, alinéa 2, du même code est libellé de la manière suivante :

« Les recours visés aux articles D.IV.64 et D.IV.65 sont suspensifs, de même que les délais pour former recours ».

L'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose notamment comme suit :

« Pour l'application de l'article 14 des mêmes lois coordonnées, sont considérées comme des formes substantielles, [...] les transmissions d'informations ».

13. L'envoi simultané au demandeur du recours introduit par le collège communal est une formalité prévue dans l'intérêt de l'administré et constitue dès

lors une formalité substantielle. En effet, elle tend, d'une part, à informer en temps utile le bénéficiaire du permis que celui-ci est suspendu jusqu'à la décision prise sur recours et, d'autre part, à lui permettre de préparer utilement la défense de ses droits, notamment en prévision de l'audition devant la CAR.

Lorsque, comme en l'espèce, une formalité substantielle, prévue dans l'intérêt de l'administré, n'est pas d'ordre public, le défaut de son accomplissement peut ne pas affecter la légalité d'un acte administratif, si l'objectif poursuivi par la norme qui l'impose a malgré tout été atteint et que l'intéressé a bénéficié de garanties équivalentes à celles auxquelles il eût pu prétendre en cas de respect de la norme dès l'origine.

14. Saisie d'une question préjudicielle sur la constitutionnalité d'une disposition applicable en Région flamande, posant également le principe de l'envoi concomitant du recours administratif du collège au demandeur, la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a dit pour droit que la norme considérée « ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué de notifier en même temps au demandeur, dans son intégralité, le recours administratif introduit auprès du Gouvernement [...], alors que cette obligation n'est pas imposée au demandeur qui introduit un recours administratif », au terme de l'analyse suivante :

« B.4. En vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 53, § 2, le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué qui introduisent un recours auprès du Gouvernement flamand contre la décision de la députation permanente doivent adresser en même temps ce recours au demandeur du permis. Cette notification implique, selon le Conseil d'État, que le demandeur soit également informé directement de l'intégralité du texte du recours, de sorte qu'il puisse vérifier si le recours a été introduit régulièrement et connaître les motifs qui le fondent. Le recours qui n'est pas notifié intégralement au demandeur du permis serait irrecevable pour cette raison.

B.5. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 53, § 2, le demandeur qui introduit un recours contre la décision de la députation permanente doit uniquement envoyer ce recours au Gouvernement flamand. Ce dernier adresse copie du recours au collège des bourgmestre et échevins dans les cinq jours de la réception. Par conséquent, le recours que le demandeur du permis ne notifie pas au collège des bourgmestre et échevins ne saurait être irrecevable pour cette raison.

B.6. Bien que le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué, en raison de la mission d'intérêt général dont ils sont chargés, ne soient en principe pas suffisamment comparables à des particuliers, les travaux préparatoires révèlent que les uns et les autres sont mis sur un pied d'égalité dans la procédure dont les dispositions en cause règlent certains aspects (*Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 773/2, p. 30, et Sénat, 1969-1970, n° 525, p. 43).

De ce fait, le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et les particuliers se trouvent - contrairement à ce que soutiennent les demandeurs devant le juge a quo - dans des situations suffisamment proches pour que l'on puisse conclure à leur comparabilité.

B.7. La différence de traitement entre le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué, d'une part, et le demandeur d'un permis, d'autre part, peut être justifiée de manière objective et raisonnable.

À l'inverse du recours introduit par le demandeur du permis, le recours du collège des bourgmestre et échevins et celui du fonctionnaire délégué produisent des effets juridiques immédiats : leur recours suspend le permis de bâtir octroyé par la députation permanente jusqu'à ce que le Gouvernement flamand ait pris une décision relativement audit recours.

Le fait que le recours soit notifié en même temps au demandeur du permis permet à ce dernier de savoir immédiatement que le permis qui lui a été octroyé par la députation permanente n'est pas exécutoire - ce qui évite l'insécurité juridique - et de connaître les motifs qui fondent le recours - ce qui permet à ce demandeur d'apprécier s'il y a lieu de demander au Gouvernement flamand d'être entendu (article 53, § 2, alinéa 3, du décret du 22 octobre 1996) et ce qui lui permet en outre de préparer sa défense.

B.8. La différence de traitement n'est disproportionnée, ni par rapport à l'objectif de la règle, qui consiste à garantir l'égalité des parties, ni par rapport à la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins et pour le fonctionnaire délégué de défendre leur point de vue devant le Gouvernement flamand : lorsque le demandeur du permis introduit un recours auprès du Gouvernement flamand contre la décision de la députation permanente, le collège des bourgmestre et échevins n'est certes pas informé « en même temps », mais il reçoit une copie du recours de la part du Gouvernement flamand dans les cinq jours de la réception » (C.C., 24 septembre 1998, arrêt n° 99/98).

15. Il ressort de ce qui précède qu'au-delà du caractère substantiel de la formalité, prévue dans l'intérêt de l'administré, l'envoi simultané au demandeur, dans son intégralité, du recours de l'autorité communale adressé au Gouvernement est, au même titre que le délai dans lequel il doit être introduit, appréhendé tant par la Cour d'arbitrage – désormais, Cour constitutionnelle – que par le Conseil d'État, comme une condition de recevabilité dudit recours administratif, non imposée au demandeur de permis, et que la Cour a jugé que la différence de traitement critiquée se justifie de manière objective et raisonnable. Partant, le fait qu'aux termes de l'article D.IV.66 du CoDT, l'autorité compétente sur recours doit également transmettre, dans les dix jours de la réception du recours, une copie du dossier de recours au bénéficiaire de permis n'est pas susceptible de pallier le non-accomplissement par le collège communal de la formalité imposée dans son chef,

soit de couvrir l'absence de l'envoi du recours qui aurait dû être effectué par son auteur au même moment que son dépôt auprès du Gouvernement wallon.

16. Par ailleurs, dans l'arrêt susvisé, la Cour a jugé que la différence de traitement dénoncée est proportionnée, au regard tant de l'objectif de la règle tendant à « garantir l'égalité des parties » que de la possibilité pour la commune de défendre son point de vue devant l'autorité de recours. Cette analyse est justifiée par le fait que, certes, par rapport au demandeur, l'autorité communale n'est pas informée du recours, « en même temps » que son introduction auprès du Gouvernement, mais qu'il en reçoit toutefois une copie de la part de l'autorité saisie sur recours « dans les cinq jours de la réception ».

Sans qu'il soit nécessaire, à ce stade de la procédure, de se demander si la Cour constitutionnelle se prononcerait dans le même sens, en présence d'un délai moins bref, soit « dix jours à dater de la réception du recours », tel que celui prévu par l'article D.IV.66 du CoDT, il convient de constater qu'en l'espèce, le recours administratif introduit le 29 novembre 2023 par la requérante et réceptionné le lendemain par le Gouvernement wallon, n'a été notifié par celui-ci à la bénéficiaire du permis que le 21 décembre 2023, soit trois semaines plus tard. Dans ces circonstances, sur le plan du principe de l'égalité des parties litigantes, l'auteur de l'acte attaqué a pu valablement considérer que le demandeur a certes été en mesure de faire valoir ses droits mais tardivement, que ce retard a pu être de nature à le léser dans le cadre de l'exercice de ses droits de la défense et que le recours du collège communal est, partant, irrecevable.

La première branche du moyen n'est pas sérieuse.

17. Sur la seconde branche, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

18. En l'espèce, l'acte attaqué rappelle que la requérante n'a pas respecté la formalité requise par l'article D.IV.64 du CoDT et résume les positions respectives des parties au regard du non-accomplissement de cette formalité, précisant notamment que la requérante fait valoir que le demandeur a malgré tout pu faire valoir ses droits et que la formalité en question ne devrait plus être considérée comme substantielle ni, partant, entraîner l'irrecevabilité de son recours. La partie

adverse renvoie ensuite à l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour décider, au rebours de la requérante, que la formalité non accomplie est et reste une formalité substantielle, et considère ensuite qu'eût-il été en mesure de faire valoir ses droits, le demandeur ne l'a été que tardivement et que cela a pu le léser dans l'exercice de ses droits de la défense.

De tels motifs, concluant à l'irrecevabilité du recours administratif, permettent à la requérante de comprendre pourquoi les arguments de sa note du 1^{er} février 2024, affirmant que le non-respect de la formalité n'affecte pas la recevabilité du recours administratif, ont été rejetés par la partie adverse.

La seconde branche du moyen n'est pas sérieuse.

19. Le moyen unique n'est sérieux en aucune de ses deux branches.

V. Conclusion

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 novembre 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'Etat siégeant en référé, composée de :

Colette Debroux,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux