

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

n° 265.148 du 10 décembre 2025

A. 243.137/XIII-10.516

En cause : **la commune de Lasne**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric VAN DEN BOSCH et
Juliette VANSNICK, avocats,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

B.R.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benjamin REULIAUX et
Donatien BOUILLIEZ, avocats,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 3 octobre 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 9 juillet 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire retire l'arrêté du 9 octobre 2023 et octroie partiellement à B.R. et L.V. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois habitations et l'aménagement des abords sur un bien sis chemin du Gros Tienne à Lasne, cadastré 4^{ème} division, section A, n^{os} 452A, 452B et 452C.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 16 décembre 2024 par la voie électronique, B.R. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, 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.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 décembre 2025 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 Marie-Louise Ricker, *loco* M^{es} Frédéric van den Bosch et Juliette Vansnick, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Kyann Goossens, *loco* M^{es} Benjamin Reuliaux et Donatien Bouilliez, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 21 octobre 2022, B.R. et L.V. introduisent, auprès de l'administration communale de Lasne, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois habitations et l'aménagement des abords sur un bien sis chemin du Gros Tienne à Lasne et cadastré 4^{ème} division, section A, n^{os} 452A, 452B et 452C.

Le 9 janvier 2023, la demande est déclarée recevable et complète.

4. Le 22 mai 2023, le collège communal refuse d’octroyer le permis d’urbanisme sollicité.

5. Le 4 juillet 2023, B.R. et L.V. introduisent un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l’encontre de cette décision.

6. Le 9 octobre 2023, le ministre de l’Aménagement du territoire décide de refuser d’octroyer le permis d’urbanisme sollicité.

7. À une date inconnue, B.R. et L.V. saisissent le médiateur de la Wallonie et de la Fédération de Wallonie-Bruxelles d’une plainte.

8. Le 24 avril 2024, le médiateur invite le ministre à revoir sa décision et à octroyer le permis pour les habitations n^{os} 2 et 3.

9. Le 9 juillet 2024, le ministre décide de retirer la décision de refus du 9 octobre 2023, d’octroyer le permis d’urbanisme pour les habitations n^{os} 2 et 3 et de refuser l’octroi d’un permis d’urbanisme pour l’habitation n^o 1.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Intervention

10. La requête en intervention introduite par B.R., bénéficiaire de l’acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen, en sa première branche

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

11. Le premier moyen est pris de l’incompétence de l’auteur de l’acte attaqué, de la violation des principes relatifs à la théorie du retrait des actes administratifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, du devoir de minutie, et du principe de sécurité juridique et de légitime confiance, ainsi que de l’erreur de droit, de l’excès de pouvoir et de l’erreur manifeste d’appréciation.

12. La partie requérante résume la première branche du moyen comme suit :

« En ce que, première branche, statuant sur recours, la partie adverse a décidé de retirer sa décision de refus de permis prise le 9 octobre 2023 et d'octroyer le permis sollicité, le 9 juillet 2024, soit plus de 9 mois après la décision de refus du 9 octobre 2023 ;

Et que, la motivation de l'acte attaqué ne révèle aucune illégalité de la décision de refus du 9 octobre 2023 ayant été retirée ;

Alors que, la théorie du retrait des actes administratifs implique qu'un acte administratif individuel et créateur de droits ne peut être retiré par son auteur que si (i) il est irrégulier et que (ii) ce retrait intervient, dans les soixante jours ou jusqu'à la clôture des débats, si un recours en annulation est introduit à son encontre ;

Et que, en vertu du principe de légalité, la décision de retrait doit se fonder sur des éléments de fait et de droit qui démontrent l'illégalité de la décision retirée ;

Et que, la partie adverse ne pouvait opérer illégalement un retrait d'acte pour justifier la délivrance de l'acte attaqué ; alors qu'elle n'était plus compétente pour statuer, et que, ce faisant, elle a donc commis un excès de pouvoir ».

B. Le mémoire en réponse

13. La partie adverse répond ne pas avoir d'information sur l'existence d'un recours introduit devant le Conseil d'État à l'encontre de l'arrêté de refus du 9 octobre 2023.

Après avoir rappelé le prescrit de l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, elle constate qu'en l'espèce, l'acte attaqué a été adopté et notifié en dehors du délai maximal de 60 jours et 4 mois qui pourrait être retenu pour envisager un retrait.

Elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

C. La requête en intervention et le dernier mémoire de la partie intervenante

14. La partie intervenante résume son argumentation comme suit :

« L'acte attaqué retire une décision de refus de permis, qui n'est pas un acte non créateur de droits, de sorte que ce retrait peut intervenir à tout moment. Il n'est donc pas irrégulier.

Les actes non créateurs de droit peuvent être retirés pour des motifs de légalité ou d'opportunité ».

D. Le mémoire en réplique

15. La partie requérante relève que la partie adverse reconnaît que l'acte attaqué a été adopté en dehors du délai dans lequel l'arrêté de refus du 9 octobre 2023 pouvait être retiré. Elle en déduit que la partie adverse confirme que l'auteur de l'acte attaqué a commis un excès de pouvoir en statuant à un moment où il n'était plus compétent *ratione temporis*.

Elle réplique qu'une décision de refus de permis d'urbanisme est un acte administratif non créateur de droit dans le chef du demandeur mais, en revanche, peut être créateur de droits dans le chef d'un tiers qui en retire un intérêt, ce tiers pouvant être une commune.

V.2. Examen

16.1. L'article 19, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Lorsqu'une réclamation est introduite contre un acte ou un règlement susceptible de recours au sens de l'article 14, § 1^{er}, auprès d'une personne investie de la fonction de médiateur par une loi, un décret ou une ordonnance, dans l'un des délais de prescription visé à l'alinéa 2, ce délai est suspendu pour l'auteur de cette réclamation. La partie non écoulée de ce délai prend cours soit au moment où le réclamant est informé de la décision de ne pas traiter ou de rejeter sa réclamation, soit à l'expiration d'un délai de 4 mois qui prend cours à compter de l'introduction de la réclamation, si la décision n'est pas intervenue plus tôt. Dans ce dernier cas, le réclamant le justifie par une attestation du médiateur concerné ».

16.2. Si l'acte non créateur de droit peut toujours faire l'objet d'un retrait, l'acte créateur de droit ne peut en revanche être retiré qu'à une double condition : d'une part, l'acte doit être entaché d'une illégalité telle que son annulation aurait été prononcée par le Conseil d'État s'il avait eu à connaître d'un recours en annulation dirigé contre lui et d'autre part le retrait doit être opéré durant le délai de recours en annulation. En cas de recours, le retrait peut intervenir jusqu'à la clôture des débats.

Ainsi, notamment, le retrait d'un acte administratif créateur de droit implique le constat, par l'auteur du retrait, de l'illégalité de l'acte retiré. Ce constat d'illégalité doit reposer sur des motifs qui sont à la fois exacts, pertinents et légalement admissibles. Pour faire ce constat, l'auteur du retrait doit, conformément aux exigences ressortant des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, identifier les règles de droit qui ont été violées et la manière dont elles l'ont été. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Les règles relatives au retrait des actes administratifs valent comme principe général de droit, auquel il peut être dérogé par un acte législatif. Il ne ressort pas des dispositions organisant la « compétence du médiateur » et la « procédure et pouvoir du médiateur », reprises aux articles 13 à 28 du décret conjoint du 20 juillet 2023 de la Communauté française et de la Région wallonne relativement au service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, que les législateurs concernés ont entendu déroger à ces règles.

17. En l'espèce, si l'arrêté ministériel du 9 octobre 2023 refusant initialement l'octroi du permis litigieux n'est pas un acte créateur de droit dans le chef de ses destinataires – la partie intervenante et L.V.–, il emporte en revanche un tel effet créateur pour les riverains et la commune requérante, de sorte que son retrait par l'acte attaqué ne pouvait intervenir que dans le respect des conditions énoncées au point 16.2., étant entendu qu'il n'est pas contesté que cet arrêté ministériel n'a pas fait l'objet d'un recours au Conseil d'État.

L'arrêté ministériel du 9 octobre 2023 a été notifié à B.R. et L.V., en leur qualité de demandeurs de permis, par un courrier du même jour adressé par pli recommandé, lequel mentionne les voies de recours.

Si la date à laquelle ceux-ci ont saisi le médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles d'une plainte concernant cet arrêt est inconnue, il reste qu'au jour où l'acte attaqué a été adopté, soit le 9 juillet 2024, le délai pour introduire un recours en annulation à l'encontre de l'arrêté du 9 octobre 2023 était, en toute hypothèse, échu, même en tenant compte de la suspension de délai prévue par l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit que l'arrêté ministériel du 9 octobre 2023 a été retiré par l'acte attaqué alors que son auteur n'était plus compétent *ratione temporis* pour ce faire. De surcroît, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas d'identifier l'illégalité qui serait contenue dans l'arrêté ministériel du 9 octobre 2023 et qui aurait pu justifier son retrait.

La première branche du premier moyen est fondée.

VI. Indemnité de procédure

18. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par B.R. est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 9 juillet 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire retire l'arrêté du 9 octobre 2023 et octroie partiellement à B.R. et L.V. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois habitations et l'aménagement des abords sur un bien sis chemin du Gros Tienne à Lasne, cadastré 4^{ème} division, section A, n^{os} 452A, 452B et 452C.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le...décembre 2025, 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