CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 83.750 du 30 novembre 1999

A.54.682/XIII-937

En cause : **la Société anonyme ALTRUY IMMOBILIER**,
ayant élu domicile chez
Me François COLLETTE, avocat,
rue Notre-Dame Débonnaire 16
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 novembre 1993 par la société anonyme ALTRUY IMMOBILIER qui demande l'annulation de l'arrêté du 21 octobre 1993 par lequel le Ministre de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Budget :

1. décide qu'est nulle et non avenue la décision de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 4 mars 1993 accordant à la requérante un permis de bâtir pour la construction d'un hall commercial à Thumaide sur un terrain sis chaussée de Mons et cadastré section B, n^os 423a, 421a et b, 420, 419, 418 et 417;

2. déclare qu'est sans objet le recours du fonctionnaire délégué contre cette décision;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. KOVALOVSZKY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 janvier 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 6 mai 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 juin 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. COLLETTE, avocat, comparaissant pour la requérante et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSZKY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

La S.A. ALTRUY IMMOBILIER est propriétaire d'un ensemble de terrains situés à Beloeil, section de Thumaide, en bordure de la route de Mons à Tournai, repris en zone agricole au plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz. Elle a conçu un vaste projet immobilier sur ces parcelles en vue de la construction d'un complexe

commercial. A cet effet, trois permis de bâtir ont été délivrés :

a) par un arrêté ministériel du 7 mars 1986, en vue de la construction d'un magasin à l'emplacement d'un dancing désaffecté sur une parcelle cadastrée section B, n° 423pie, ainsi que de la construction d'un nouvel immeuble à usage commercial sur les parcelles cadastrées section B, n^{os} 416, 417, 419, 420, 421a, 421b et 424;

b) par une délibération du collège des bourgmestre et échevins de Beloeil du 14 août 1988, en vue de la construction d'une surface commerciale sur une parcelle cadastrée section B, n^{os} 421a pie et 423a;

c) par une délibération du collège des bourgmestre et échevins du 1er décembre 1987, en vue de la construction d'un hall de réception sur une parcelle cadastrée section B, n^{os} 421a pie et 423a.

Le 10 août 1990, la requérante introduit une nouvelle demande de permis en vue de la construction d'un hall commercial, sur les parcelles situées chaussée de Mons à Thumaide, et cadastrées section B, n^{os} 423a, 421a et b, 420, 419, 418 et 417. Il est accusé réception de la demande le 21 août 1990. Le 20 septembre 1990, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable fondé sur la localisation du projet en zone agricole. Une copie de cet avis est transmise «pour information au service contentieux pour arrêt d'urgence des travaux entamés». Le 12 novembre 1990, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis de bâtir.

Par une lettre du 3 avril 1992, la requérante demande à l'administration communale de Beloeil de lui faire parvenir une copie de la décision du collège, qu'elle affirme n'avoir jamais reçue. Le 8 avril 1992, l'administration communale transmet à la requérante une

copie de la délibération du collège du 12 novembre 1990. Le 15 avril 1992, la requérante accuse «réception, ce 11 avril 1992, du refus du permis de bâtir d'un hall commercial à Thumaide délivré le 12/11/90, acté sous la référence 90/51008/055/B4». Elle considère comme «absolument inquiétant» de n'avoir pas reçu «cet arrêté communal» et demande à l'administration de procéder à une vérification. Le 5 mai 1992, cette dernière fait savoir à la requérante que la décision refusant le permis a été postée le 21 novembre 1990. Après avoir reçu, par une lettre du 4 novembre 1992, copie du refus de permis de bâtir ainsi que de l'avis du fonctionnaire délégué, le conseil de la requérante s'adresse, le 6 novembre 1992, au collège des bourgmestre et échevins et lui demande de lui faire parvenir «la preuve, par le récépissé postal, de la notification recommandée à (sa) cliente (...) du refus de permis de bâtir (...)». Le 24 novembre 1992, le collège fait savoir au conseil de la requérante «que la notification incitant le demandeur d'un dossier de permis de bâtir à venir retirer son autorisation ou refus ne nécessite pas l'envoi d'un pli recommandé». Elle précise que c'est «donc par courrier normal que Monsieur ALTRUY a été invité à prendre possession de son refus et l'administration de l'urbanisme a été simultanément informée par écrit de cette formalité».

Le 20 novembre 1992, la S.A. ALTRUY IMMOBILIER introduit auprès de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut un recours contre la décision de refus du 12 novembre 1990. Le 4 mars 1993, la députation permanente accueille le recours et accorde le permis sollicité par la S.A. ALTRUY IMMOBILIER. Sur la recevabilité ratione temporis du recours, la députation permanente s'exprime comme suit :

« Considérant que le Collège échevinal précité a notifié la décision de refus présentement attaquée par pli ordinaire à M. ALTRUY;

Considérant qu'en agissant de la sorte, ledit Collège a méconnu les dispositions de l'article 51, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant, en effet, que la notification par recommandé constitue une formalité substantielle et de rigueur qui, soit, entraîne la connaissance de l'une existance de l'acte (*sic*), soit, à tout le moins, permet que courre le délai de recours prescrit à l'article 52 du Code susvisé;

Considérant que l'on peut déduire de ce qui précède que la non-observance de cette formalité ne permet justement pas de déterminer à partir de quand court ledit délai et que dès lors, le recours introduit par la S.A. ALTRUY IMMOBILIER peut, quant à la forme, être pris en considération».

Le 16 avril 1993, le fonctionnaire délégué introduit, contre cette décision, un recours conformément à l'article 52, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Le 30 septembre 1993, le conseil de la requérante adresse à l'Exécutif de la Région wallonne une lettre de rappel. Les parties ayant été entendues, le Ministre de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Budget décide, le 21 octobre 1993, que la décision de la députation permanente est «nulle et non avenue» et que le recours du fonctionnaire délégué est «sans objet».

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué par le présent recours, est motivé comme suit :

« Considérant que la construction en cause est implantée en zone agricole au plan de secteur de Tournai-Leuze-Peruwelz adopté le 24 juillet 1981;

Considérant que selon le prescrit légal de l'article 52, § 1er, du Code wallon précité : "le demandeur peut, dans les trente jours de la réception de la décision du Collège des bourgmestre et échevins (...) introduire un recours contre cette décision auprès de la Députation permanente";

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que la décision communale de refus du permis de bâtir du 12 novembre 1990 n'a été notifiée que le 11 avril 1992 au demandeur - comme le confirme celui-ci dans sa lettre du 15 avril 1992 adressée à l'Administration

communale —; que c'est seulement en date du 20 novembre 1992 qu'il a introduit un recours auprès de la Députation permanente; qu'en conséquence, ledit recours est entaché d'irrégularité en ce qu'il ne respecte pas le prescrit légal relatif au délai d'introduction imposé par l'article 52, § 1er, dudit Code décrit ci-avant;

Considérant qu'il s'agit là d'un délai de rigueur au-delà duquel la Députation permanente ne peut plus être valablement saisie; que, dès lors, celle-ci était manifestement incompétente pour statuer au fond;

Considérant, en conséquence, que la décision de la Députation permanente est à ce point irrégulière, qu'elle doit être tenue pour inexistante;

Considérant, par ailleurs, que si ladite autorité avait été valablement saisie, il n'en reste pas moins que sa décision est indiscutablement illégale, eu égard à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'en effet, cette décision n'indique pas les moyens de droit et de fait sur lesquels la Députation permanente s'appuie pour autoriser pareille construction dans une zone totalement incompatible;

Considérant que pour motiver valablement sa décision, la Députation permanente aurait dû se prononcer sur la possibilité d'accorder ou non, une des dérogations prévues par les articles 185 à 188 du Code wallon précité; qu'en espèce, ladite décision est totalement muette sur ce point; qu'en conséquence, en plus de son irrégularité flagrante sur la forme, cette même décision manque pertinemment de motivation sur le fond;

Considérant, enfin, qu'en ce qui concerne la recevabilité du recours du fonctionnaire délégué, la décision de la Députation permanente étant inexistante, ce dernier doit donc être déclaré sans objet»;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 51, § 1er, et 52, § 1er, du CWATUP; qu'elle expose que l'article 51, § 1er, du CWATUP dispose que la notification de la décision du collège des bourgmestre et échevins est adressée au demandeur par pli recommandé à la poste dans les 75 jours de la date de l'avis de réception, et qu'en l'espèce, comme il n'y a pas eu de notification par lettre recommandée, le délai de 30 jours, prévu par l'article 52, § 1er, pour introduire le recours devant la députation permanente, n'a pas commencé à courir; qu'elle ajoute que

le fait qu'elle ait accusé réception de la décision du collège par une lettre du 15 avril 1992 est sans incidence à ce propos; que, se référant à un arrêt CLAEYS, du 29 avril 1970, elle souligne que l'autorité ne peut être considérée comme dispensée de l'obligation de notification individuelle, dès lors que

1° l'article 51, § 1er, du CWATUP prévoit expressément une notification;

2° cette disposition prévoit une «forme spéciale», à savoir l'envoi par pli recommandé à la poste;

3° la requérante n'a jamais acquiescé à la décision du collège et ne s'y est pas résignée;

Considérant que l'article 51, § 1er, alinéa 1er, du CWATUP est rédigé comme suit, dans le texte applicable au moment des faits qui sont à l'origine du litige :

« Notification de la décision du collège des bourgmestre et échevins, octroyant ou refusant le permis, est adressée au demandeur, par pli recommandé à la poste, dans les septante-cinq jours de la date de l'avis de réception. Le jour même où il notifie sa décision au demandeur, le collège en adresse une expédition au fonctionnaire délégué»;

Considérant que l'auditeur rapporteur soutient que la formalité de la recommandation à la poste n'est imposée que pour la notification de la décision du collège qui a lieu dans les septante-cinq jours de la date de l'avis de réception, mais non lorsque, comme en l'espèce, la décision concernée est notifiée après l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins restant compétent tant que le demandeur n'a pas invité le fonctionnaire délégué à statuer, sur la base de l'article 51, § 1er, alinéa 2, du Code wallon; qu'il relève également que cette formalité n'est imposée dans aucune des autres hypothèses de la procédure organisée par les articles 50 à 53 du Code, pas même pour la décision du fonctionnaire

délégué qui, saisi par le demandeur, statue sur la demande en première instance, en lieu et place du collège des bourgmestre et échevins;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la requérante soutient que s'il fallait suivre cette thèse, «la question devrait se poser de savoir si l'interprétation que l'(auditeur rapporteur) donne de l'article 51, § 1er, du CWATUP ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution»; qu'elle écrit à ce sujet ce qui suit :

« En effet, l'interprétation de Monsieur l'Auditeur aboutit à traiter différemment deux demandeurs de permis de bâtir, au regard de la protection qu'apporte la notification d'une décision d'octroi ou de refus d'un permis par lettre recommandée, sans que la distinction opérée entre ces demandeurs de permis apparaisse justifiée au regard de la finalité poursuivie par la disposition.

Dès lors, la requérante sollicite, dans l'hypothèse où votre Conseil retiendrait l'argumentation développée par Monsieur l'Auditeur que soit posée à la Cour d'Arbitrage une question préjudicielle rédigée dans les termes qui suivent :

"L'article 51, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, interprété dans le sens selon lequel la formalité de la recommandation à la Poste n'est imposée que dans l'hypothèse où la notification de la décision octroyant ou refusant le permis de bâtir se fait dans les 75 jours de la date de l'avis de réception, et non pas lorsque la notification de la décision intervient au-delà de ce délai, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il traite différemment, sans distinction objective et raisonnable, par rapport aux buts et aux effets de la mesure, et en dehors d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, les demandeurs de permis de bâtir, selon que le Collège des bourgmestre et échevins statue dans ou en dehors du délai de 75 jours visé par l'article 51, § 1er, du Code Wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ?"»;

Considérant que l'article 52, § 1er, du CWATUP porte en sa première phrase :

« Le demandeur peut, dans les trente jours de la réception de la décision du collège des bourgmestre et échevins ou de la décision de refus du fonctionnaire

délégué visée à l'article 51, § 1er, alinéa 2, introduire un recours contre cette décision auprès de la députation permanente»;

Considérant que c'est cette disposition et non l'article 51 qui détermine le délai dans lequel le recours à la députation permanente doit être introduit; que le point de départ de ce délai est la réception de la décision, peu importe le moyen par lequel elle a été remise à son destinataire; que la question préjudicielle sollicitée dans le dernier mémoire est dépourvue de pertinence, et ne doit pas être posée, faute de revêtir un caractère «préjudiciel»;

Considérant qu'en l'espèce, la décision du collège des bourgmestre et échevins du 12 novembre 1990, dont il est contesté que la notification par courrier ordinaire du 21 novembre 1990 soit parvenue à son destinataire, a été à nouveau adressée à la requérante par lettre du 8 avril 1992, dont la requérante a écrit le 15 avril qu'elle l'avait reçue le 11; qu'il est ainsi établi que la requérante a reçu la décision du collège le 11 avril 1992 au plus tard; que le recours à la députation permanente, déposé plus de sept mois plus tard, était manifestement tardif; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle soutient que c'est à tort que l'acte attaqué considère la décision de la députation permanente comme étant nulle pour défaut ou insuffisance de motivation;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de la même loi; qu'elle estime que c'est à tort que l'acte attaqué considère que la députation permanente est totalement muette sur la possibilité d'accorder ou non une des dérogations prévues par les articles 185 à 188 du CWATUP;

Considérant que ces deux moyens critiquent des motifs surabondants de l'acte attaqué; qu'ils ne sont pas recevables;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 52, §§ 2 et 3, et 186 du CWATUP; qu'elle expose que l'acte attaqué se prononce exclusivement sur la légalité formelle de la décision de la députation permanente et que le Gouvernement wallon ne pouvait se limiter à critiquer l'arrêté de la députation permanente sans statuer lui-même, comme le lui impose l'article 52 du CWATUP;

Considérant que la députation permanente n'ayant pas été valablement saisie, elle ne pouvait statuer sur le fond de la demande; que le Gouvernement, saisi sur recours, ne le pouvait par conséquent pas non plus; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen «du dispositif contradictoire de la décision querellée»; qu'elle fait valoir que la partie adverse ne pouvait considérer que le recours du fonctionnaire délégué était à la fois sans objet (article 2) et fondé (article 1er);

Considérant que s'il est effectivement contradictoire que le Gouvernement, saisi par le fonctionnaire délégué, déclare la décision de la députation permanente nulle et non avenue tout en déclarant sans objet le recours du fonctionnaire délégué, l'acte attaqué n'apparaît critiquable qu'en tant qu'il déclare le recours du fonctionnaire délégué sans objet; qu'une annulation limitée à cet objet laisserait subsister l'annulation de la décision de la députation permanente et ne présenterait aucun intérêt pour la requérante; que le moyen n'est pas recevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le trente novembre 1900 nonante-neuf par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	LEROY,	conseiller d'Etat,
	HANSE,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.