

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 73.521 du 7 mai 1998

A.51.698/XIII-380

- En cause :
1. **l'Association sans but lucratif
«Comité régional des résidences
de week-end»,**
 2. **FALLA** Raymond,
 3. **PIROTTE** Georgette,
- ayant tous élu domicile chez
Me François BAILLY, avocat,
rue de la Plovnette 1
6900 Marche-en-Famenne,
- contre :
1. **la Région wallonne**, représentée
par son Gouvernement,
 2. **la Commune de Rendeux.**

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 mai 1993 par l'association sans but lucratif Comité régional des résidences de week-end, Raymond FALLA et Georgette PIROTTE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre des affaires intérieures chargé des pouvoirs locaux de la Région wallonne du 12 mars 1993, annulant l'arrêté du 22 décembre 1992 par lequel la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg annule la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rendeux du 11 septembre 1992 fixant le montant et les modalités des garanties financières exigées dans le cadre du permis de

lotir délivré le 14 septembre 1987 à l'A.S.B.L. Comité régional des résidences de week-end;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} GUFFENS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 27 novembre 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 26 mars 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 avril 1998;

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

Entendu, en leurs observations, Me Fr. BAILLY, avocat, comparaissant pour les requérants, M. E. ROUSSEAU, attaché, comparaissant pour la première partie adverse et Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} GUFFENS, 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 :

L'A.S.B.L. Comité régional des résidences de week-end a obtenu le 14 septembre 1987 un permis de lotir

portant sur la création de 66 parcelles à Beffe-Rendeux, au lieu-dit «Sur Emsé». Dès 1984, au cours de négociations préalables à l'introduction de la demande de permis de lotir, l'A.S.B.L. s'était engagée à céder gratuitement à la commune les voies publiques que le projet impliquait, leurs dépendances et leurs équipements publics, ainsi que les assiettes de ceux-ci. Le cahier spécial des charges, approuvé en même temps que le lotissement par le collège des bourgmestre et échevins, porte en «préambule» que «préalablement à tous travaux de quelque nature que ce soit, il y a obligation d'introduire auprès de l'administration communale un dossier complet des travaux d'infrastructure comprenant les plans et cahier des charges divers tant pour l'équipement en eau et électricité que pour la voirie» et que «les travaux ne pourront commencer qu'après avoir obtenu l'accord sur ledit dossier, de l'administration communale».

Le 23 novembre 1991, le requérant Raymond FALLA, propriétaire de certaines parcelles et administrateur de l'A.S.B.L., informe la commune de son intention soit d'exécuter les travaux et les charges imposés dans le permis, soit de produire les garanties financières exigées, ce sur quoi il demande de fournir des précisions pour éviter la péremption de la première phase du permis de lotir, portant sur les lots 1 à 6, 10 à 16, 22, 32, 36, 45, 54, 57 et 62. Un abondant échange de correspondance s'ensuit, dans lequel les éléments suivants méritent d'être relevés.

Le 16 janvier 1992, la commune indique qu'«en matière de garanties financières, c'est au conseil communal à se prononcer».

A partir de mars 1992, différents contacts sont pris tant par les titulaires du permis que par la commune en vue d'évaluer le coût des travaux d'infrastructure à réaliser, et de fixer en conséquence le montant des

garanties financières à fournir; l'évaluation initiale de 6.049.417 francs proposée par le lotisseur est à plusieurs reprises revue, les plans et le cahier des charges sont modifiés et les nouveaux documents sont remis à la commune le 28 août 1992; après examen de ces documents par les services techniques de la province, la commune décide le 11 septembre 1992 de fixer la caution à 18.521.624 francs.

Parallèlement, la nature des garanties financières à fournir fait l'objet de négociations; le titulaire du permis propose une série de cautionnements bancaires garantissant les engagements de certains propriétaires de lots; le 13 mai 1992, le collège relève que les montants garantis sont insuffisants et que «les cautions bancaires seront versées sur un compte communal» «étant entendu», précise-t-il le 15 mai 1992, «que les intérêts des sommes consignées feront partie intégrante de la caution», et que «le collège ne pourrait éventuellement revoir cette dernière position que sur production de garanties bancaires sérieuses et n'émanant que d'un seul organisme financier»; le 29 mai 1992, l'A.S.B.L. assigne la commune en référé aux fins d'entendre ordonner à celle-ci d'octroyer au titulaire du permis de lotir le certificat de production des garanties financières dont question à l'article 55, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); par une ordonnance du 2 juillet 1992, la présidente du tribunal de première instance de Marche-en-Famenne déclare le recours irrecevable pour défaut d'urgence, aux motifs que l'A.S.B.L. est demeurée plus de 4 ans inactive et que la mesure sollicitée «dépasse la notion de provisoire et celle du référé provisoire»; le 8 septembre 1992, alors que le coût des travaux à garantir est encore en cours d'examen, la commune informe les requérants «que les cautionnements en numéraire ou en valeurs destinés à garantir vis-à-vis d'une administration publique l'accomplissement d'obligations ou l'exécution d'entreprises auxquelles le public est intéressé, ne peuvent être reçus ou remboursés

que par la Caisse des dépôts et consignations»; le 11 septembre 1992, en même temps qu'il fixe le montant de la caution, le collège décide que celle-ci «sera déposée en numéraire ou en valeurs à la Caisse des dépôts et consignations».

Le 14 septembre 1992, les requérants font parvenir des garanties bancaires de 18.521.624 francs accordées à des propriétaires de lots; le jour même, le bourgmestre répond qu'«une bonne part de celles-ci garantissent des engagements personnels de propriétaires de lots (...) alors qu'il n'existe aucun engagement personnel de ces propriétaires», et que «deux de ces garanties sont établies sous condition suspensive et l'une à durée limitée»; il conclut que «sous réserve de la décision du collège des bourgmestre et échevins, il ne peut être considéré que les garanties financières ont été valablement déposées».

Le 16 novembre 1992, le conseil de la première requérante informe la commune de ce que la Caisse des dépôts et consignations a fait savoir que l'acte de cautionnement n'est pas inscrit et est refusé parce que l'A.S.B.L. n'est pas un entrepreneur agréé.

Le 10 décembre 1992, le fonctionnaire délégué informe les requérants de ce que, conformément à l'article 55, § 4, du CWATUP, le lotissement est périmé à la date du 14 septembre 1992 étant donné que l'infrastructure imposée par le cahier spécial des charges joint au permis de lotir n'a pas été réalisée dans le délai de 5 ans à dater de la délivrance du permis.

Instruisant le dossier en vue de l'exercice de la tutelle, la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg entend les délégués de la commune et Raymond FALLA le 10 décembre 1992. Le lendemain, elle adresse à la commune la lettre suivante :

« Au cours de l'audition de ce 10/12/1992 consacrée à l'affaire citée sous rubrique, la députation permanente a constaté :

- 1) qu'il est impossible pour une A.S.B.L. d'obtenir une garantie auprès de la Caisse des dépôts et consignations;
- 2) qu'un élément nouveau est intervenu, à savoir qu'une caution unique serait déposée par la seule A.S.B.L. pour la somme de 18.521.624,- francs.

Estimant qu'un tel élément justifie une nouvelle délibération du collège échevinal, la députation permanente postposera, au mardi 22 décembre 1992, sa décision à l'égard de la délibération du collège échevinal du 11/09/1992.

Je vous saurais gré de bien vouloir inviter votre collège échevinal à se prononcer d'urgence et à me faire parvenir pour le 18 décembre 1992 au plus tard, deux expéditions de la délibération qui interviendra».

En séance du 14 décembre 1992, le collège des bourgmestre et échevins prend la délibération suivante :

« Vu la lettre du 11 décembre 1992 (...) par laquelle la députation permanente demande au collège échevinal de modifier sa délibération du 11 septembre 1992 par laquelle il fixait le montant et les modalités des garanties financières à fournir par l'A.S.B.L. "Comité régional des résidences de week-end" dans le cadre du permis de lotir délivré le 14/09/1987;

Attendu que la députation permanente justifie sa demande par le fait qu'une caution unique serait déposée par la seule A.S.B.L. pour la somme de 18.521.624 francs;

Vu la lettre du 10 décembre 1992 (...) par laquelle Monsieur le Directeur provincial de l'Urbanisme constate la péremption dudit lotissement à la date du 14 septembre 1992;

Attendu qu'un lotissement périmé a perdu toute valeur juridique et que, dès lors, son exécution ne peut plus être entamée ou poursuivie;

CONSTATE :

Qu'il ne lui est plus légalement possible de délibérer valablement sur un permis de lotir périmé».

Le 22 décembre 1992, la députation permanente annule la décision communale du 11 septembre 1992 fixant le montant du cautionnement, pour le motif suivant :

« Tenant compte du dossier présenté, du résultat de l'audition et du fait qu'il apparaît que la délibération en cause demande à l'A.S.B.L. d'obtenir une garantie auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui est impossible pour ladite A.S.B.L;

(...)

Considérant qu'en imposant une condition impossible au lotisseur, la délibération du collège échevinal du 11/09/1992 blesse l'intérêt général».

A la suite de cette annulation, la commune introduit un recours argumenté auprès de l'Exécutif régional wallon. Le 12 mars 1993, le Ministre des affaires intérieures chargé des pouvoirs locaux annule l'arrêté de la députation permanente pour les motifs suivants :

« Considérant que l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations porte en son article 1^{er} que la Caisse des dépôts et consignations est l'administration chargée, à l'exclusion de tout autre organisme, de recevoir et de rembourser les cautionnements en numéraire et en valeurs destinés à garantir vis-à-vis d'une administration publique ou d'intérêt public l'accomplissement d'obligations ou l'exécution d'entreprises auxquelles le public est intéressé;

Considérant que les garanties financières exigées par le collège des bourgmestre et échevins de Rendeux le sont dans le cadre du permis de lotir délivré le 14 septembre 1987 à l'A.S.B.L. "Comité régional des résidences de week-end";

Considérant effectivement que, dans le cadre d'un permis de lotir, l'article 55, § 3 et § 4, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine prévoit que des garanties financières peuvent être exigées du titulaire du permis de lotir en vue de garantir l'exécution des travaux et charges imposés;

Considérant dès lors que le collège des bourgmestre et échevins de Rendeux était en droit d'exiger des garanties financières selon les modalités fixées dans sa délibération du 11 septembre 1992; que ce faisant, il n'a fait qu'appliquer la loi;

Considérant de ce fait que l'imposition du dépôt de garantie à la Caisse des dépôts et consignations n'est pas une exigence impossible à remplir par un lotisseur blessant l'intérêt général (sic);

Considérant en conséquence que le recours du collège des bourgmestre et échevins est fondé».

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la commune de Rendeux conteste la recevabilité «du recours en tant qu'il est dirigé contre elle», au motif qu'elle n'est pas l'auteur de l'acte attaqué;

Considérant qu'il y a lieu d'interpréter cette exception comme une demande de mise hors de cause;

Considérant que si la commune de Rendeux n'est pas l'auteur de l'acte attaqué, la régularité de celui-ci est en partie conditionnée par la procédure qui s'est déroulée au niveau communal, en sorte que la présence de la commune aux débats est utile; qu'il convient de la maintenir à la cause;

Considérant que la commune de Rendeux conteste la recevabilité du recours au motif que les requérants ne justifient pas d'un intérêt au recours parce que l'annulation de l'acte attaqué ne leur procurera aucun avantage en raison de la péremption dont le permis est frappé;

Considérant que le CWATUP dispose comme suit en son article 55, § 3, alinéa 1^{er} :

« Nul ne peut volontairement exposer en vente ou vendre, exposer en location ou louer pour plus de neuf ans un lot faisant partie d'un tel lotissement ou d'une phase de celui-ci, avant que le titulaire du permis ait, soit exécuté les travaux et charges imposés, soit fourni les garanties financières nécessaires à leur exécution. L'accomplissement de cette formalité est constaté dans un certificat délivré par le collège des bourgmestre et échevins et notifié au lotisseur par lettre recommandée

à la poste. Le collège transmet copie de ce certificat au fonctionnaire délégué».

qu'en son § 4, le même article porte ce qui suit :

« Le permis concernant de tels lotissements est périmé lorsque le titulaire du permis n'a pas exécuté les travaux et les charges imposés ou fourni les garanties financières exigées dans les cinq ans de sa délivrance»;

Considérant qu'à supposer que ce soit à tort que la commune ait refusé les garanties financières proposées par le lotisseur, il s'ensuivrait que les «garanties nécessaires» à l'exécution des travaux auraient été fournies dans le délai de cinq ans fixé par l'article 55; qu'en conséquence, le permis ne serait pas périmé; que les requérants ont intérêt au recours;

Considérant que les parties adverses contestent la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par la première requérante au motif que ne sont pas produites la délibération du conseil d'administration décidant d'introduire le recours et la preuve du respect des formalités prescrites par les articles 9, 10 et 11 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité juridique aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique;

Considérant que les pièces versées au dossier établissent que toutes les formalités requises pour que la première requérante puisse se prévaloir de la personnalité juridique ont été accomplies; que le recours est recevable à cet égard;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 10 de la Constitution; qu'ils soutiennent qu'en considérant que le collège des bourgmestre et échevins était en droit d'exiger les garanties financières selon les modalités fixées dans sa délibération du 11 septembre 1992, c'est-à-dire d'exiger

que la caution de 18.521.624 francs soit déposée en numéraire ou en valeurs à la Caisse des dépôts et consignations, la décision attaquée viole les principes d'égalité et de non discrimination; qu'en substance, ils font valoir, d'une part, que le cautionnement exigé l'était sous une forme impossible à remplir et, d'autre part, que la commune ne pouvait refuser des garanties bancaires sérieuses et, en exigeant que la caution soit déposée en numéraire ou en valeurs, obliger le lotisseur à payer aux banques un taux d'intérêt très sensiblement plus élevé que lorsqu'il s'agit d'une garantie simple dite bancaire, le taux variant de 1 à 10;

Considérant que, en tant qu'il allègue l'impossibilité de constituer le cautionnement auprès de la Caisse des dépôts et consignations, le moyen se confond avec le troisième et sera examiné avec celui-ci;

Considérant qu'il n'est pas allégué qu'en exigeant une garantie sous la forme d'un dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, la commune aurait traité les requérants différemment des autres bénéficiaires de permis de lotir, ni qu'en estimant que cette exigence de la commune était légale, la Région aurait traité les requérants autrement que d'autres administrés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen, dans lequel ils soutiennent que toute autorité administrative doit statuer dans un délai raisonnable, et qu'alors qu'ils ont demandé à de nombreuses reprises et pour la première fois le 23 novembre 1991 à la commune de Rendeux de connaître la hauteur des garanties financières à fournir, ce n'est que le 11 septembre 1992 après 17 heures, la veille d'un week-end, que le deuxième requérant prend connaissance de la délibération du collège des bourgmestre et échevins de Rendeux fixant la hauteur des garanties financières à fournir et les modalités

exigées, alors que le permis de lotir serait périmé le 14 septembre 1992;

Considérant que le moyen ne critique pas le délai dans lequel l'acte attaqué a été pris, mais celui que la commune a mis pour fixer les garanties;

Considérant qu'en interprétant le moyen comme reprochant à l'arrêté attaqué de n'avoir pas considéré que la délibération communale était illégale en raison du délai dans lequel elle a été prise, il échet d'observer que de longues négociations ont précédé l'acte attaqué et que les requérants n'ont remis les plans et cahier des charges définitifs permettant d'évaluer l'ampleur des travaux et le montant des garanties que le 28 août 1992; qu'en se prononçant le 11 septembre 1992, soit treize jours plus tard, après avoir instruit le dossier et recueilli l'avis du commissaire voyer et des services techniques provinciaux, la commune a fait preuve d'une diligence exemplaire; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen dans lequel, après avoir cité l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations, ils soutiennent que l'article 55, §§ 3 et 4, du CWATUP n'impose pas le respect de cet article 1^{er}, n'exigeant que la fourniture des garanties nécessaires à l'exécution des travaux et charges imposés, et pas nécessairement sous forme d'argent liquide dès lors que les garanties présentent tous les gages de sérieux; qu'ils ajoutent que l'autorité administrative a exigé une garantie impossible à fournir, la Caisse des dépôts et consignations ayant elle-même fait savoir que la fourniture de pareils cautionnements en valeurs ou en liquide par un entrepreneur non agréé n'était pas possible;

Considérant que l'article 55, §§ 3 et 4, du CWATUP, déjà cité, ne précise pas la forme des garanties financières à fournir; que s'il est vrai que d'autres formes de garanties qu'un dépôt auprès de la Caisse des dépôts et consignations peuvent être acceptées, c'est néanmoins à l'autorité administrative qui demande les garanties qu'il appartient d'en déterminer les modalités; que, ce faisant, elle ne peut exiger qu'une forme de garanties qu'il soit possible à l'administré de fournir;

Considérant que l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 dispose comme suit :

« Art. 1^{er}. Il est institué, sous la dénomination «Caisse des dépôts et consignations» une administration chargée, à l'exclusion de tout autre organisme, de recevoir et de rembourser :

1° les dépôts et consignations en numéraire ou en valeurs, imposés ou autorisés par une disposition légale ou réglementaire;

2° les cautionnements en numéraire et en valeurs destinés à garantir, vis-à-vis d'une administration publique ou d'intérêt public, soit l'exercice de fonctions sujettes à une responsabilité pécuniaire, soit l'accomplissement d'obligations ou l'exécution d'entreprises auxquelles le public est intéressé»;

Considérant que l'arrêté ministériel du 27 mars 1935, d'exécution de l'arrêté royal n° 150, précise, en son article 1^{er}, que «la Caisse des dépôts et consignations est chargée, à l'exclusion de tout autre organisme, de recevoir :

A. Les dépôts et consignations, en numéraire ou en valeurs, dénommés communément consignations judiciaires, et notamment : (liste de 27 points, certains étant subdivisés)

B. I. Les sommes et valeurs à consigner dans les cas prévus : (liste d'articles de 2 lois).

II. Le montant des coupons échus des valeurs constitutives de cautionnements, encaissé par la Banque nationale.

C. Les cautionnements administratifs, et notamment ceux qui sont exigés, soit en numéraire, soit en valeurs :

(...)

3° des personnes qui prennent part aux adjudications ou qui obtiennent des concessions de travaux d'utilité publique, que les travaux ou fournitures s'effectuent pour le compte de l'Etat, des communes ou de toute autre administration publique ou d'intérêt public;

(liste se poursuivant jusqu'au 12°)»;

Considérant qu'aucune de ces dispositions n'exclut les cautionnements du type de ceux que la commune a exigés des requérants; qu'il s'agit en effet d'une consignation en numéraire autorisée par une disposition légale et destinée à garantir, vis-à-vis d'une administration publique, l'accomplissement d'obligations auxquelles le public est intéressé, conforme à l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 150 précité; qu'en outre, et bien que l'arrêté ministériel du 27 mars 1935 ne pourrait limiter le champ de l'arrêté royal n° 150, les énumérations figurant aux points A et C de son article 1^{er} ne sont pas limitatives, comme en témoigne l'adverbe «notamment» qui les introduit, et n'excluent nullement la constitution d'un cautionnement tel que celui que la commune exigeait;

Considérant que le document du 6 novembre 1992 de la Caisse des dépôts et consignations n'est pas de nature à établir l'impossibilité alléguée de constituer le cautionnement; qu'il s'agit vraisemblablement d'une réponse à une démarche faite par le Crédit Général dans des termes qui ne sont pas connus, avec cette conséquence que la portée de la réponse ne peut être appréciée avec certitude; qu'en outre, il s'agit d'un billet manuscrit rapidement griffonné par une personne identifiée seulement par une signature illisible et dont rien n'indique qu'il procède d'un examen attentif de tous les aspects du dossier au regard de toutes les compétences de la Caisse des dépôts et consignations; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 12.000 francs,
sont mis à charge de chacun des requérants à concurrence
de 4.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le sept mai 1900 nonante-sept par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.