

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.637 du 3 octobre 2014

204.812/XV-1935

En cause : **COLLET** Gaëtan,
ayant élu domicile chez
Me St. NOPÈRE, avocat,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 mai 2012 par Gaëtan Collet qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} mars 2012 refusant le permis d'urbanisme tendant à modifier le nombre et la répartition des logements avec modification de la façade, rue de l'Amazone, 66-68, à Saint-Gilles;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 20 août 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 23 septembre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me A. BASILE, *loco* Me St. NOPÈRE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours peuvent être résumés comme suit:

Le requérant, domicilié à Rixensart, a acheté le 30 juin 2010 un immeuble de rapport qui est situé à Saint-Gilles, rue de l'Amazone, 66-68. Il expose que cet immeuble est, depuis l'année 1972 au moins, divisé en onze logements donnés en location.

Le bien est situé au plan régional d'affectation du sol en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement. Il est régi par le règlement communal d'urbanisme zoné «Quartier de l'Hôtel de ville».

Le 10 novembre, le requérant introduit auprès de l'administration communale de Saint-Gilles une demande de permis d'urbanisme en vue d'obtenir «la mise en conformité d'un immeuble de logements». Le nombre de logements passe de 2 à 11. La demande comporte des dérogations aux règlements d'urbanisme (R.R.U. et R.C.U.).

Le 13 juillet 2011, le collège des bourgmestre et échevins refuse de délivrer le permis. Cette décision est notifiée par une lettre recommandée du 3 août; l'envoi est présenté au domicile de son destinataire le 4 août et, en l'absence de celui-ci, un avis est laissé à son adresse. Le pli est finalement retiré par le destinataire le 16 août.

Le 15 septembre, le conseil du requérant introduit auprès du Collège d'urbanisme un recours administratif contre la décision de refus du 13 juillet. Le 27 octobre, il envoie un argumentaire relatif à la recevabilité de son recours administratif.

Le 24 novembre, le Collège d'urbanisme donne un avis rédigé comme suit:

« [...]

Considérant qu'en vertu de l'article 156, § 1^{er}, du CoBAT, la décision du collège des bourgmestre et échevins octroyant ou refusant le permis doit être notifiée au demandeur par pli recommandé à la poste;

Considérant qu'en vertu de l'article 169, § 2, du nouveau CoBAT, le recours au Gouvernement contre la décision du collège des bourgmestre et échevins doit être introduit, auprès du Collège d'urbanisme, dans les trente jours de la réception de celle-ci;

Considérant que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, lorsqu'il est question de la réception d'une décision notifiée par voie recommandée, "il y a lieu (...) de considérer qu'un envoi recommandé à la poste est reçu lorsque le pli a été présenté au domicile du destinataire et lui a été remis ou qu'en son absence, un avis a été déposé l'informant de la présentation de l'envoi et de la possibilité de le retirer à la poste" (arrêt n° 76.436 du 14 octobre 1998, en cause VAN COPENOLLE Christian);

Considérant qu'il est établi par le dossier administratif que la décision critiquée a été notifiée le mercredi 3 août 2011, par [recommandé] à la poste; que cet envoi a été présenté au destinataire le jeudi 4 août 2011 et qu'en l'absence de celui-ci, le préposé de La Poste a, à cette date, déposé un avis l'informant de la présentation de l'envoi et de la possibilité de le retirer à la poste; que le recours a été introduit le jeudi 15 septembre 2011, soit plus de trente jours à compter de la réception de la décision;

Considérant que c'est en vain que le requérant invoque l'arrêt du Conseil d'État n° 129.473 du 19 mars 2004 dans l'affaire BRUNIN dans la mesure où cet arrêt porte sur une réglementation différente qui détermine un autre point de départ du délai de recours que le CoBAT;

Considérant que c'est tout autant en vain que le requérant invoque l'arrêt n° 206.614 du 13 juillet 2010 dans l'affaire RIZZINI, dès lors que le point de départ du délai de recours y est déterminé par le non-respect par la commune de la procédure de notification;

Considérant, enfin, que le requérant tire de l'arrêt VAN COPENOLLE précité l'occasion de faire valoir une circonstance de force majeure ne lui ayant pas permis de recevoir la notification de la décision;

Que la circonstance que le requérant était parti en vacances au moment du dépôt par le facteur de l'avis l'informant qu'un pli recommandé lui a été présenté ne peut être considéré comme un cas de force majeure; qu'elle est donc sans effet sur le point de départ du délai de recours visé à l'article 169 du CoBAT;

[...]».

Le 1^{er} mars 2012, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide que le recours introduit contre la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins de refuser la demande de permis d'urbanisme de régularisation pour la modification du nombre et de la répartition des logements, avec modification de façade, est irrecevable. Il s'agit de la décision attaquée, laquelle est motivée comme suit:

« [...]

Considérant qu'il ressort effectivement du dossier administratif que la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles a été envoyée par courrier recommandé du 3 août 2011 à la bonne adresse;

Que la circonstance qu'au moment de la présentation de ce pli à son domicile le requérant se trouvait à l'étranger pour des raisons de vacances, ne constitue pas un cas de force majeure (jurisprudence constante du Conseil

d'État - *cf.* par exemple l'arrêt 198.962 du 15 décembre 2009 dans l'affaire GHYSBRECHTS);

Que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rejoint les considérations de l'avis du Collège d'urbanisme reproduit ci-dessus;

Qu'en conséquence, le recours introduit le 15 septembre 2011 à l'encontre de la décision notifiée le 3 août 2011 doit être déclaré irrecevable;

Considérant que le requérant a demandé à être entendu; que l'audition prévue à l'article 171, § 3 du CoBAT a eu lieu le 24 novembre 2011;

[...]».

L'arrêté du 1^{er} mars 2012 a été notifié au requérant par un courrier recommandé daté du 15 mars;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes généraux de bonne administration, notamment les principes de proportionnalité et de confiance légitime, des articles 2, 3, 12/1 et 169 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué considère que le recours introduit par le requérant est irrecevable au motif qu'il a été introduit par un courrier recommandé plus de 30 jours après la notification de la décision administrative contre laquelle il se pourvoyait, notification qui avait été faite par l'envoi d'un courrier recommandé,

alors que l'article 169 du CoBAT permet au demandeur d'introduire un recours devant le Gouvernement dans les trente jours de la réception effective de la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué;

qu'il soutient qu'il résulte des articles 12/1 et 169 du CoBAT que c'est la réception effective de la pièce de procédure qui fait courir le délai et non sa notification, sachant que le CoBAT fait courir certains délais de procédure à dater de la notification d'une décision et d'autres à dater de la réception d'une décision, de telle sorte que dès lors que le législateur fait tour à tour une distinction entre la notification et la réception d'une décision, on ne peut pas soutenir, comme le fait l'auteur de l'acte attaqué, que seule la notification doit être retenue dans le calcul d'un délai; qu'il en déduit que, dans le cas d'espèce, c'est la réception de l'acte qui fait courir le délai de trente jours durant lequel le demandeur d'un permis d'urbanisme peut introduire un recours contre la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué ou en cas d'absence de décision du fonctionnaire délégué; qu'il soutient que «la jurisprudence constante du Conseil d'État» admet que c'est la réception effective de la pièce de procédure, et non le dépôt d'un avis postal qui fait courir le délai; qu'il en conclut que le délai d'un recours au Gouvernement ne peut courir qu'à compter de la date de réception effective de la décision et non de sa notification comme l'a erronément mentionné la partie adverse dans l'acte attaqué; qu'il allègue qu'il a réceptionné la décision en date du 16 août 2011 puisqu'il était à l'étranger durant la première quinzaine du mois d'août et se trouvait donc empêché par la force majeure de réceptionner son courrier recommandé; qu'il explique que, de retour chez lui le 14 août après la fermeture des bureaux de poste, il a fait toute diligence pour retirer le pli recommandé le premier jour utile, soit le 16 août, de telle sorte que le délai pour introduire son recours ne pouvait courir avant cette date; qu'il estime que l'arrêt Ghysbrechts du 15 décembre 2009 auquel se réfère la décision attaquée ne peut être appliqué au présent litige

puisque le Conseil d'État y a traité d'un problème de motivation et qu'il a plus particulièrement considéré que l'autorité administrative avait tenu compte, dans sa motivation, du fait que le requérant était à l'étranger et qu'il n'y avait dès lors pas lieu d'annuler l'acte attaqué puisqu'il était correctement motivé;

Considérant qu'en réplique, le requérant insiste sur le fait qu'il se trouvait empêché par la force majeure lors de la présentation par le facteur du pli contenant la décision attaquée et que le délai de recours ne peut pas courir à dater du dépôt de l'avis postal puisqu'il était à l'étranger jusqu'au 14 août; qu'il explique qu'il n'a aucune prise sur la date d'envoi d'une décision administrative, qui est indépendante de sa volonté, et qu'il ne peut pas prévoir sa réception; qu'il relève que sa demande de permis a fait l'objet d'un accusé de réception en février 2011, que la commission de concertation s'est réunie le 28 avril et que l'autorité a transmis sa décision de manière imprévisible le 3 août, soit en dehors des délais prévus par le CoBAT, lesquels expiraient le 28 juin; qu'il soutient qu'il ne serait pas acceptable de priver de recours administratif les personnes ayant sollicité un permis d'urbanisme et se rendant à l'étranger après l'échéance du délai dont dispose l'autorité administrative pour statuer et ajoute qu'il lui était impossible de s'organiser en vue de faire réceptionner la décision par quelqu'un d'autre puisqu'il est une personne physique prenant ses vacances en famille et ne disposant d'aucun employé ou homme de confiance auquel il aurait pu déléguer la responsabilité de recevoir son courrier; qu'il en conclut que le délai ne pouvait pas courir avant le 16 août 2011;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant souligne que, dès lors que l'autorité n'avait pas statué dans le délai lui imparti, il lui était impossible de prévoir la date à laquelle elle prendrait sa décision et que considérer qu'un départ à l'étranger postérieur à l'expiration du délai prescrit pour statuer ne constitue pas un cas de force majeure revient à nier l'obligation, pesant sur l'autorité, de se prononcer dans ledit délai; qu'il estime avoir fait toute diligence pour retirer le pli recommandé puisque dès son retour, il s'est présenté à la poste en vue de prendre connaissance de la décision; qu'il fait valoir que dès lors que le législateur distingue entre la notification et la réception d'une décision, c'est à tort que la partie adverse ne retient que la notification comme point de départ du délai et non la réception effective de la pièce; qu'il ajoute que le délai de trente jours pour introduire un recours tend à accorder à l'administré un délai utile lui permettant de prendre connaissance des motifs de refus, de consulter un conseil et de rédiger le recours, et qu'un délai effectif de 21 jours ne peut être considéré comme suffisant; que, par ailleurs, il estime qu'il serait discriminatoire de considérer qu'une personne partant à l'étranger doive d'office mandater une tierce personne pour relever son courrier alors qu'une personne hospitalisée, qui peut tout autant mandater quelqu'un pour relever son courrier, peut invoquer la force majeure;

Considérant que l'article 169, alinéa 1^{er}, du CoBAT, modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009 dispose comme suit:

« Le demandeur peut introduire un recours au Gouvernement dans les trente jours de la réception de la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué ou, en cas d'absence de décision du fonctionnaire délégué, dans les trente jours à compter de l'expiration du délai visé à l'article 164, alinéa 5. »;

que l'article 12/1 du même Code, inséré par l'ordonnance du 14 mai 2009, dispose ainsi:

« Pour l'application du présent Code, les délais sont calculés à compter du lendemain du jour de la réception d'un acte, d'une demande, d'un avis ou d'un recours, sauf lorsqu'il est disposé qu'un délai prend expressément cours à partir d'une autre date.

Le jour de l'échéance, en ce compris celui de la clôture de l'enquête publique, est compté dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au premier jour ouvrable suivant.

L'envoi des réclamations ou observations écrites, d'un acte, d'une demande, d'un avis, d'un recours ou d'une décision doit intervenir dans le délai calculé conformément aux alinéas 1^{er} et 2.»;

que, selon l'exposé des motifs du projet qui est devenu l'ordonnance du 14 mai 2009:

« S'agissant de plis postaux ou déposés moyennant accusé de réception, la réception s'entend de la présentation de ces plis au destinataire même si leur prise de connaissance n'intervient que plus tard. Ainsi en va-t-il conformément à la jurisprudence du Conseil d'État des plis recommandés à la poste: ceux-ci sont considérés comme reçus par le destinataire dès le jour de la première présentation du pli par le facteur, la date de cette présentation figurant sur le pli et le cas échéant, sur l'avis déposé par le facteur et informant le destinataire de cette présentation et de l'invitation qui lui est faite de retirer le pli au bureau de poste. Le système de traçage informatique des plis recommandés permet également actuellement à l'expéditeur d'un pli recommandé de connaître la date de présentation de ce pli au destinataire. Dans les cas où il n'est pas possible de déterminer la date de cette présentation, la jurisprudence du Conseil d'État retient que cette date est celle du deuxième jour ouvrable qui suit celui du dépôt à la poste du pli recommandé par l'expéditeur. La date de ce dernier jour apparaît clairement sur le récépissé postal du pli recommandé.»;

que le rapport de la Commission comporte à ce sujet les développements suivants:

« M. Willem Draps demande au Gouvernement d'expliquer les raisons de l'insertion de ce chapitre VI.

Le Ministre-Président indique que ce chapitre a pour but d'intégrer la règle générale qui énonce que les délais prévus par les différents articles du CoBAT débiteront le lendemain de la réception et que le jour de l'échéance, ou le premier jour ouvrable suivant le jour de l'échéance si celui-ci est un samedi, dimanche ou un jour férié légal, est compris dans le délai, sauf si une autre règle de calcul des délais est expressément prévue dans le texte. L'introduction de ce chapitre et de cette règle générale est nécessaire dans la mesure où le(s) mode(s) de calcul des délais mentionnés dans le CoBAT ne sont pas toujours spécifiés expressément.

Mme Nathalie Gilson se demande pourquoi il a été choisi de tenir compte de la date de réception d'un courrier et non de la date d'envoi qui peut pourtant être constatée plus aisément en tenant compte du cachet de la poste. Elle dépose un amendement n° 112 tendant à tenir compte de la date d'envoi.

Le Ministre-Président indique que le principe appliqué ici est inspiré par la jurisprudence du Conseil d'État en la matière et de la pratique dans l'ensemble des administrations qui ont été consultées.

Mme Isabelle Molenberg constate que le Conseil d'État a indiqué dans son avis qu'en ce qui concerne les plis postaux déposés moyennant accusé de réception, il faut entendre par réception la présentation de ces plis au destinataire, même si leur prise de connaissance n'intervient que plus tard, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État. Les plis recommandés sont

donc considérés comme reçus par le destinataire dès le jour de la première présentation du pli par le facteur.»;

Considérant qu'il s'ensuit que le délai pour introduire le recours au Gouvernement commence à courir non pas à compter de l'envoi de la décision mais à partir de sa réception; qu'en outre, il résulte des développements qui précèdent que le législateur bruxellois a entendu se référer à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle en l'absence du destinataire d'un pli recommandé notifiant une décision administrative, l'avis informant de l'arrivée d'un recommandé, déposé dans sa boîte aux lettres, fait courir le délai quel que soit le moment auquel l'intéressé va retirer le pli au bureau de poste, sauf le cas de force majeure; qu'un événement ne constitue une force majeure que s'il présente le triple caractère d'irrésistibilité, d'imprévisibilité et d'extériorité;

Considérant qu'en l'espèce, l'envoi recommandé contenant la décision du collège des bourgmestre et échevins a été présenté au domicile du requérant le 4 août 2011; qu'en l'absence de celui-ci, un avis fut laissé dans sa boîte aux lettres, l'informant de l'existence du recommandé et de la possibilité de le retirer au bureau de poste; que le recours administratif envoyé le 15 septembre 2011 est introduit après l'expiration du délai de trente jours qu'impose l'article 169 du CoBAT; qu'un départ en vacances à l'étranger ne saurait constituer un cas de force majeure pour le requérant puisqu'il lui était loisible de désigner un mandataire chargé, pendant son absence, de réceptionner les envois postaux; que la circonstance que la décision attaquée a été prise en dehors du délai que prévoit l'article 156 du CoBAT n'y change rien; qu'en effet, le requérant savait qu'une décision devait être prise et pouvait intervenir à bref délai, de sorte qu'il lui incombait de s'organiser en conséquence, en désignant un mandataire chargé, pendant son absence, de réceptionner les envois postaux, de la même manière que devant la commission de concertation, il fut représenté, en son absence, par un copropriétaire, assisté de ses architectes; qu'à supposer qu'il ait commis une erreur dans la computation du délai, une telle erreur ne peut être considérée comme invincible et ne constitue donc pas un cas de force majeure; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trois octobre deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY