

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.320 du 24 mai 2017

A. 221.239/XIII-7902

En cause :

1. **LOECKX** Luc,
 2. **LAMBERT** René,
 3. **de SPA** Brigitte,
- ayant tous élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

1. **la Commune de Havelange**,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PÂQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

FURNÉMONT Eric,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY, Martin LAUWERS
et Marie VANDERHEYDEN, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 janvier 2017, Luc LOECKX, René LAMBERT et Brigitte de SPA demandent, d'une part, la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme octroyé par le collège communal de Havelange, en sa séance du 14 juillet 2016, à Eric FURNÉMONT, pour la construction de cinq habitations et

la transformation d'une ancienne grange en deux logements et, d'autre part, l'annulation du même acte attaqué.

II. Procédure

Par une requête introduite le 8 février 2017, Eric FURNÉMONT a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Les notes d'observations et les dossiers administratifs ont été déposés.

M^{me} Valérie MICHIELS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 4 avril 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 4 mai 2017 à 10 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Charles PAQUAY, loco M^e Alain LEBRUN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Gil RENARD, loco M^e Bernard PÂQUES, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Célia HECQ, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Martin LAUWERS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie MICHIELS, auditeur, a été entendue en son avis partiellement 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

1. Le 21 décembre 2015, Éric FURNÉMONT dépose une demande de permis d'urbanisme contre récépissé à la commune d'Havelange.

La demande a pour objet la construction de cinq habitations et la transformation d'une ancienne grange en deux logements sur un bien sis rue du

Centre, 1 à Flostoy et cadastré 9^{ème} division, section C, n^{os} 0246b, 0273k, 0256d et 0247b.

2. Le 24 décembre 2015, l'administration communale signale au demandeur que le dossier est incomplet.

3. Le 7 janvier 2016, le demandeur dépose, contre récépissé, trois plans en complément du dossier de demande initial.

4. La commune accuse réception du dossier complet le 13 janvier 2016.

5. Le 18 janvier 2016, une réunion d'information relative au projet est organisée, préalablement à l'enquête publique.

6. Une enquête publique est organisée du 25 janvier au 8 février 2016 du fait des dérogations du projet à un règlement communal d'urbanisme (R.C.U.).

Elle donne lieu au dépôt de neuf réclamations, dont une pétition.

Luc LOECKX, premier requérant, fait partie des signataires de la pétition adressée au nom du "collectif de Montegnet", tandis que René LAMBERT, deuxième requérant, adresse une réclamation spécifique.

7. Le 9 février 2016, le service de prévention incendie remet un avis favorable conditionnel.

8. Le 12 février 2016, le demandeur dépose de nouveaux compléments au dossier de demande. Ceux-ci concernent le phasage du projet et des informations sur la performance énergétique des bâtiments (PEB).

9. Le 16 février 2016, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) rend un avis sur le projet.

10. Le 25 mars 2016, le collège communal sollicite du demandeur des compléments d'informations destinés à répondre aux réclamations et avis recueillis durant l'instruction.

11. Le demandeur répond à cette demande par courrier du 28 avril 2016.

12. Le 28 avril 2016, la commission wallonne d'étude et de protection des sites souterrains (CWEPPS) donne un avis sur le projet. Elle émet une série d'observations et de recommandations.

13. Le 18 mai 2016, le collège communal formule un avis favorable conditionnel et transmet le dossier au fonctionnaire délégué pour avis.

14. Le 21 juin 2016, le fonctionnaire délégué prononce un avis favorable sur l'octroi des dérogations sollicitées et sur la délivrance du permis sollicité, après visite des lieux.

15. Le 14 juillet 2016, le collège communal délivre le permis d'urbanisme sollicité. Ce permis est notifié par pli recommandé à l'ensemble des réclamants et au bénéficiaire ainsi qu'au fonctionnaire délégué le 29 juillet 2016.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 8 février 2017, Éric FURNÉMONT demande à être reçu en qualité de partie intervenante. Il y a lieu d'accueillir l'intervention du bénéficiaire de l'acte attaqué.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Les parties adverses et intervenante

Dans leurs notes d'observations et la requête en intervention, les parties adverses et intervenante contestent la recevabilité du recours en annulation.

Elles soutiennent que la requête en annulation est irrecevable *ratione temporis* dans le chef des deux premiers requérants. Elles estiment que le courrier de notification du permis attaqué contient bien la mention des voies de recours à utiliser.

S'agissant de la troisième requérante qui n'a pas participé à l'enquête publique, et à laquelle l'acte attaqué n'a dès lors pas été notifié, la première partie adverse estime qu'il est fort peu probable qu'elle ait pris connaissance de l'acte

attaqué le 31 décembre 2016, alors que son habitation est entourée de celles de nombreux réclamants lors de l'enquête publique.

Elle soutient que la troisième requérante s'est associée à la requête en annulation uniquement pour tenter de parer à l'écoulement du délai de recours dans le chef des deux premiers requérants.

Les parties adverses et la partie intervenante ajoutent que la troisième requérante n'a pas d'intérêt au recours, dans la mesure où elle réside dans une rue qui n'est pas celle du projet autorisé par l'acte attaqué, elle ne dispose, en outre, d'aucune vue, directe ou indirecte, sur le bien concerné et ne subit aucune nuisance, ainsi qu'en témoigne, à leurs yeux, l'exposé de la requête relatif à l'urgence, lequel ne fait aucune allusion à la situation personnelle de la troisième requérante. Son habitation n'est d'ailleurs même pas localisée par rapport au projet litigieux en termes de requête.

B. Les requérants

Les deux premiers requérants prétendent avoir reçu le courrier de notification de l'acte attaqué le 1^{er} août 2016. Ils estiment cependant que leur requête, introduite le 17 janvier 2017, n'est pas tardive dans la mesure où la mention des voies de recours était incomplète et peu lisible, de sorte que le délai de prescription n'a commencé à courir que 4 mois après la notification de l'acte attaqué par application de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Ils se réfèrent à l'article 3, 4^o, de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et communes et font les commentaires suivants :

" Au sujet de cette disposition, et de l'article 19, alinéa 2, des LCCE précité, votre Conseil a déjà considéré qu'elles étaient «claires et ne nécessitent aucune interprétation»".

Ils continuent comme suit :

" La Cour européenne des droits de l'homme interprète l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après C.E.D.H.) qui garantit le droit à un procès équitable comme suit :

« Ce qui importe en matière d'accès à un tribunal, c'est non seulement que les règles concernant, entre autres, les possibilités des voies de recours et les délais soient posées avec clarté, mais qu'elles soient aussi portées à la connaissance des justiciables de la manière la plus explicite possible, afin que ceux-ci puissent en faire usage conformément à la loi» [...] (nous soulignons).

La Cour de cassation belge s'est ralliée à cette interprétation par son arrêt du 29 janvier 2016 selon lequel :

« Si le droit d'accès à un Tribunal n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tel que son droit à un Tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même.

Il importe à cet égard, non seulement que les possibilités des voies de recours, y compris leurs délais, soient fixées avec clarté mais aussi qu'elles soient portées à la connaissance des justiciables de la manière la plus explicite possible afin que ceux-ci puissent en faire un usage conformément à la loi» [...] (nous soulignons).

En l'espèce, l'indication de la voie de recours, de ses formes, de ses délais, ainsi que de l'instance compétente n'est pas conforme à l'article 6 de la C.E.D.H. et ne respecte pas le prescrit des articles 19, alinéa 2, des LCCE et 3, 4^o, de la loi de 1997 relative à la publicité et, par conséquent, le délai de soixante jours pour l'introduction du recours n'a commencé à courir que quatre mois après la prise de connaissance par les deux premiers requérants de l'acte attaqué.

En effet, si le délai de soixante jours est bien précisé dans le courrier de notification, la forme du recours ne l'est pas. Ainsi, il n'est pas précisé que le recours doit être envoyé par courrier recommandé. Il ressort pourtant des travaux préparatoires de l'article 19, alinéa 2, des LCCE, que c'est précisément à cette spécificité d'un "envoi recommandé à la poste" que le terme "forme" renvoie.

En l'espèce, le courrier de notification ne reprend pas non plus l'adresse du Conseil d'État. Il ressort pourtant des travaux préparatoires de la loi de 1997 relative à la publicité que la mention de l'adresse est comprise dans les termes "instances compétentes" [...].

De même, le courrier de notification ne précise pas que le recours en question se limite au contentieux de légalité et qu'il s'agit, dès lors, d'un recours en annulation et pas en réformation. À nouveau, pourtant, le type de recours constitue une information qui doit figurer dans la notification au sens de la loi de 1997 relative à la publicité, ainsi que cela ressort des travaux préparatoires [...].

L'article 19, alinéa 2, des LCCE, est d'ordre public et qu'il met en place un droit de la défense.

Le fait que le courrier de notification renvoie au site du Conseil d'État belge ou à l'administration communale (sur rendez-vous !) pour que la procédure de recours puisse être consultée ne peut constituer une indication des formes délais et instances compétentes du recours en bonne et due forme au sens des articles 6 de la C.E.D.H., 19, alinéa 2, des LCCE et 3, 4^o, de la loi de 1997 relative à la publicité.

En effet, une telle indication par référence constitue pour la première partie adverse un renversement d'une obligation de publicité active dans son chef vers une publicité passive qui implique une démarche du citoyen. Or, l'article 3, 4^o, de la loi de 1997 relative à la publicité se trouve sous le chapitre 2 intitulé "publicité active". De plus, selon les travaux préparatoires de cette loi, la publicité active crée des "obligations minimum (...) garanties par la loi". Dire où se trouve l'information ne revient pas à donner l'information. Les dispositions précitées font peser une obligation sur la première partie adverse, qui s'en décharge totalement sur le citoyen, ce qui est totalement contraire à la *ratio legis* et ne peut être accepté car celui-ci n'est pas censé maîtriser l'outil informatique ni devoir faire confiance à l'information verbale que la commune lui dispense.

Enfin, un raisonnement par analogie comparant d'une part le régime de l'opposabilité des conditions générales d'une société avec, d'autre part, l'hypothèse d'une indication des voies, formes, délais et instance compétente de recours, invite à considérer que cette indication par référence et/ou par renvoi n'est pas opposable au citoyen, surtout lorsque cette référence et ce renvoi sont réalisés dans une police de petite taille, en bas de la notification.

Il ressort en effet de la pléthorique jurisprudence judiciaire à ce sujet que :

- "Les conditions générales ne sont pas opposables quant elles sont rédigées dans un caractère minuscule" (nous soulignons).
- "Un site internet ordinaire, dont l'information n'est accessible que par un lien hypertexte communiqué par le vendeur, ne constitue pas un support durable" [...] (nous soulignons).

De plus, selon le Tribunal de commerce de Tongres, le simple renvoi, sur un bon de commande, à un site web où les conditions générales peuvent être consultées, n'est pas une preuve suffisante d'une prise de connaissance effective, les conditions devant être intégralement communiquées à un acheteur [...].

Finalement, en tout état de cause, la mention réalisée en l'espèce dans le courrier de notification, en bas de la page, dans un caractère plus petit, viole le principe de loyauté administrative et ne peut dès lors être considéré comme une notification en bonne et due forme au sens de l'article 19, alinéa 2, des LCCE.

Au vu de ce qui précède, en partant donc de la date du 18 juillet 2016 et à supposer même que le courrier ait été posté le jour même, il aurait donc été reçu le 19 juillet 2016 et le délai de quatre mois aurait commencé à courir le 20 juillet 2016. Ce délai expirait le 19 novembre 2016, date à laquelle commençait à courir le délai ordinaire de soixante jours. Par conséquent, la présente requête est recevable *ratione temporis*".

S'agissant de la troisième requérante, elle se limite à mentionner que ce n'est qu'à l'occasion du réveillon de fin d'année, le 31 décembre 2016, qu'un voisin lui a appris l'existence du permis litigieux. Son intérêt à agir n'est pas autrement justifié.

V.2. Examen

A. Sur la recevabilité du recours des deux premiers requérants

Les deux premiers requérants ont introduit une réclamation durant l'enquête publique. Dès lors, en vertu de l'article 343 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), le permis attaqué leur a été notifié personnellement.

Il ressort de la pièce n° 23 du dossier administratif de la première partie adverse que le permis attaqué a été notifié à l'ensemble des réclamants lors de l'enquête publique par un courrier recommandé, daté du 18 juillet 2016, et posté le vendredi 29 juillet 2016.

Le nom et l'adresse du second requérant, René LAMBERT, figure en page 1 de la liste des envois recommandés, tandis que le nom et l'adresse du premier requérant, Luc LOECKX, figure en page 2 de cette liste de quatre pages.

L'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, modifié le 24 mai 2011, précise ce qui suit, à l'article 4 :

" § 2. Lorsque la notification visée au paragraphe 1^{er} est faite par recommandé avec accusé de réception, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est celui qui suit le jour de la réception du pli et il est compris dans le délai. Si le destinataire refuse le pli, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est celui qui suit le jour du refus du pli et il est compris dans le délai. Lorsque la notification visée au paragraphe 1^{er} est faite par recommandé simple, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est le troisième jour ouvrable qui suit l'envoi du pli, sauf preuve contraire du destinataire, et ce jour est compris dans le délai. La date de la poste fait foi tant pour l'envoi que pour la réception ou pour le refus".

Les deux premiers requérants ont reçu une copie de l'acte attaqué, au plus tôt le lundi 1^{er} août 2016, ce que confirme le premier requérant pour ce qui le concerne, soit au plus tard le troisième jour ouvrable qui suit l'envoi du pli, en l'occurrence le 3 août 2016, comme présumé à l'article 4, § 2, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité.

L'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, du 12 janvier 1973, dispose comme suit :

" Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter [...] lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle".

En l'espèce, le courrier de notification du permis attaqué contient la mention suivante, en bas de page, de manière très lisible, dans une police certes légèrement plus petite que la police du texte principal, mais dans un encadré qui attire l'attention du lecteur :

" NB : les voies de recours - Dans les 60 jours, à dater de la notification de la présente décision, les riverains intéressés peuvent introduire un recours auprès du Conseil d'État. La procédure peut être consultée sur le site www.raadvst-consetat.be ou à l'administration communale sur rendez-vous".

À la lecture de cette mention, qui n'a pu leur échapper, les riverains intéressés par un recours sont informés qu'un délai de 60 jours est ouvert pour réagir. Le renvoi vers le site internet du Conseil d'État, dont l'adresse est clairement

mentionnée (ou l'invitation à venir se renseigner à la commune pour les personnes ne disposant pas d'une connexion internet) leur permet de prendre connaissance en détail et aisément de toutes les formes à respecter pour valablement introduire le recours, et ce dans le respect de l'article 19, alinéa 2, des lois précitées.

La mention prescrite à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, précitée, a pour but d'informer ceux qui s'estiment lésés par un acte administratif individuel de l'existence d'un recours contre cet acte. "Le respect de la formalité n'exige rien d'autre que l'indication de l'existence du recours au Conseil d'État et de l'obligation d'introduire ce recours par lettre recommandée dans les soixante jours de la notification" (C.E., Ass., 19 juillet 2004, LECOCQ, n° 134.024). "Les principes de bonne administration n'imposent pas à l'auteur de l'acte d'obligation plus étendue [...] il appartient au citoyen majeur et capable de prendre à son tour les informations complémentaires s'il souhaite agir" (C.E., 14 septembre 2015, FRIES, n° 232.179).

En l'espèce les requérants critiquent la mention des voies de recours en ce qu'elle ne rappelle pas la nécessité d'un envoi recommandé ou ne contient pas l'indication qu'il s'agit d'un recours en annulation. Ils n'ont toutefois pas manqué d'introduire à l'adresse du Conseil d'État un recours en annulation et en suspension par la voie recommandée. Aucun reproche ne leur est adressé à ce sujet. C'est quant au délai de recours, expressément mentionné dans la notification, que leur requête est déficiente, si bien que leur critique des informations données est inopérante.

Aucune violation du droit au recours juridictionnel tiré de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni d'un principe de loyauté administrative n'est établie.

Le conseil des requérants précise avoir demandé à la commune de Havelange, le 8 août 2016, au nom du premier requérant uniquement, une copie complète du dossier administratif ayant précédé l'acte attaqué, ainsi que les actes postérieurs à ce permis. Il confirme avoir reçu les documents sollicités en date du 2 septembre 2016.

S'agissant de requérants à qui l'acte attaqué a été notifié, cette demande de renseignements n'est pas de nature à suspendre ou interrompre le délai de recours de soixante jours qui a pris cours à la notification.

Il s'ensuit que le recours introduit le 17 janvier 2017 est tardif et partant irrecevable en ce qui concerne ces requérants.

B. Sur la recevabilité du recours de la troisième requérante

Dans la mesure où la première partie adverse, à qui incombe la charge de la preuve, ne prouve pas que la troisième requérante aurait eu connaissance de l'acte attaqué avant le 31 décembre 2016 comme elle l'affirme, la requête en annulation ne peut être considérée comme irrecevable *ratione temporis* dans son chef.

Quant à l'intérêt à agir de la troisième requérante, en principe, le riverain a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

La notion de "riverain" ou de "voisin" doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances; en d'autres termes, l'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie du requérant (C.E., 7 mars 2016, DEHALU, n° 234.049).

En l'espèce, la troisième requérante ne justifie pas son intérêt à agir dans la requête, son habitation n'est pas localisée par rapport au projet litigieux et elle ne fait état d'aucune crainte au regard d'une éventuelle dénaturation de son cadre de vie. Elle communique toutefois son adresse et la première partie adverse souligne que l'habitation de la troisième requérante est située à environ 200 mètres à vol d'oiseau du projet autorisé. Quant à la partie intervenante, elle précise, en se référant à une carte Google, que cette distance serait de 170 mètres. Il ressort de la carte produite par la première partie adverse, à la page 8 de sa note d'observations, que la troisième requérante n'aura aucune vue sur le projet autorisé dont elle est séparée par plusieurs habitations, une rue perpendiculaire et des éléments boisés.

S'agissant d'un très petit village situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, les débats succincts n'ont pas permis d'établir l'absence d'intérêt de la troisième partie requérante, qui habite à 170 ou 200 mètres du projet, à critiquer l'autorisation de construire cinq habitations et de transformer une ancienne grange en deux logements, même si elle n'a pas autrement développé sa qualité de riveraine dans la requête et même si elle n'a depuis son habitation aucune vue directe sur le projet.

C. Conclusions

Au terme des débats succincts :

- le Conseil d'État partage les conclusions du rapport de l'auditeur concluant à l'irrecevabilité et au rejet de la demande des deux premières parties requérantes,
- le Conseil d'État ne peut partager les conclusions du rapport en ce qui concerne la recevabilité du recours de la troisième requérante.

En conséquence, par application de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité :

- il y a lieu de trancher définitivement l'affaire en ce qui concerne les deux premières parties requérantes et,
- de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire en ce qui concerne la troisième requérante.

VI. L'indemnité de procédure

Il y a lieu d'accorder à la seconde partie adverse l'indemnité de procédure qu'elle demande, fixée aux deux tiers du montant de base, à la charge des deux premières parties requérantes.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Éric FURNÉMONT est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée en ce qu'elle est introduite par les deux premières parties requérantes.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension en ce qu'elle est introduite par les deux premières parties requérantes.

Article 4.

L'affaire, limitée à l'objet de la requête unique en ce qu'elle est introduite par la troisième partie requérante, est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 5.

Une indemnité de procédure de 466,66 euros est accordée à la seconde partie adverse à la charge des deux premières parties requérantes à concurrence de 233,33 euros chacune.

Les autres dépens liés à la requête, en ce qu'elle est introduite par les deux premières parties requérantes, liquidés à 400 euros, sont laissés à la charge des deux premières parties requérantes à concurrence de 200 euros chacune.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-quatre mai deux mille dix-sept par :

Michel PÂQUES,	conseiller d'État, président f.f.,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Michel PÂQUES.