

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n<sup>o</sup> 246.631 du 15 janvier 2020

A. 226.629/XIII-8505

En cause : **la Société anonyme VOLUME 15**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> France GUERENNE et  
Gentsy GEORGE, avocats,  
chemin du Stocquoy 1  
1300 Wavre,

contre :

1. **la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat,  
rue de Nieuwenhove 14A  
1180 Bruxelles,
2. **la Commune de Montigny-le-Tilleul**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Olivier JADIN, avocat,  
rue Jules Destrée 72  
6001 Marcinelle.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 5 novembre 2018, la société anonyme (S.A.) VOLUME 15 demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 5 septembre 2018 du ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire qui refuse, sur recours, le permis d'urbanisation demandé pour la création d'un quartier résidentiel comportant 12 lots destinés à la construction d'habitations unifamiliales et un lot bâti, à l'intérieur d'un îlot situé entre la rue Major Housiau, la rue de Bomérée et le sentier n<sup>o</sup> 55 à Montigny-le-Tilleul, sur les parcelles cadastrées 1<sup>ère</sup> division, section B, n<sup>os</sup> 740, 744B, 747, 748, 749N5 et 730N, et d'autre part, l'annulation du refus de permis d'urbanisation du collège communal de Montigny-le-Tilleul le 26 avril 2018.

## *II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, 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 seconde partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 décembre 2019 à 09.30 heures.

M<sup>me</sup> Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Gentsy GEORGE, avocat, comparissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Yvan TOURNAY, *loco* M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparissant pour la première partie adverse, et M<sup>e</sup> Xavier DRION, *loco* M<sup>e</sup> Olivier JADIN avocat, comparissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis.

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 5 juillet 2018, la S.A. VOLUME 15 introduit une demande de permis d'urbanisation auprès de la commune de Montigny-le-Tilleul pour la création d'un quartier résidentiel comportant 12 lots destinés à la construction d'habitations unifamiliales et un lot bâti, à l'intérieur d'un îlot situé entre la rue Major Housiau, la rue de Bomerée et le sentier n<sup>o</sup> 55, sur les parcelles cadastrées 1<sup>ère</sup> division, section B, n<sup>os</sup> 740, 744B, 747, 748, 749N5 et 730N.

Le projet implique également la création et la modification de voiries communales.

2. Le 25 juillet 2017, la commune délivre un accusé de réception de dossier complet.

3. Le 28 juillet 2017, la direction des routes de Charleroi de la direction générale opérationnelle des routes et des bâtiments (DGO1) émet un avis favorable conditionnel.

4. Le 2 août 2017, la commission consultative d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) de Montigny-le-Tilleul émet un avis défavorable sur le projet à l'unanimité.

5. Du 16 août au 18 septembre 2017, une enquête publique se tient. Plusieurs réclamations sont introduites.

6. Le 19 octobre 2017, le conseil communal de Montigny-le-Tilleul refuse la demande de création et de modification de voiries.

Le 8 novembre 2017, la S.A. VOLUME 15 introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision.

Le 8 janvier 2018, le ministre approuve la demande de création et de modification des voiries.

7. Le 18 janvier 2018, le collège communal émet un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisation.

8. Le 29 mars 2018, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai d'instruction du dossier.

9. Le 26 avril 2018, le collège communal refuse d'accorder le permis d'urbanisation sollicité. Il s'agit du second acte attaqué.

Cette décision est notifiée au demandeur de permis par un courrier du 27 avril 2018 adressé par pli recommandé le même jour. La partie requérante indique l'avoir réceptionné le 3 mai 2018.

10. Le 31 mai 2018, la partie requérante introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision de refus du 26 avril 2018. Il y est précisé que son siège social est situé à « 6001 Charleroi, avenue de la Prévoyance, n° 13».

Ce recours est réceptionné par la direction juridique des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) le 1<sup>er</sup> juin 2018.

11. Le 13 juillet 2018, la commission d'avis sur les recours émet, après avoir procédé à une audition, un avis défavorable.

12. Le 6 août 2018, la direction juridique des recours et du contentieux propose au ministre chargé de l'Aménagement du territoire de refuser le permis d'urbanisation sollicité.

Cette proposition est réceptionnée par le ministre le 8 août 2018.

13. Le 5 septembre 2018, le ministre refuse la demande de permis d'urbanisation. Il s'agit du premier acte attaqué.

Par des premiers courriers du 6 septembre 2018, adressés par pli recommandés déposés auprès des services postaux le même jour, la direction juridique des recours et du contentieux de la DGO4 notifie le premier acte attaqué à la partie requérante, au collège communal de Montigny-le-Tilleul et au fonctionnaire délégué. Le pli destiné à la partie requérante est toutefois renvoyé à la direction juridique des recours et du contentieux.

Par un second courrier du 25 septembre 2018, adressé par pli recommandé déposé auprès des services postaux le même jour, la direction juridique des recours et du contentieux communique le courrier de notification du premier acte attaqué à la partie requérante en reprenant, comme lors de la première notification, l'ancienne adresse de son siège social. La partie requérante conteste par ailleurs le fait que le premier acte attaqué était repris en annexe à ce courrier.

## *IV. Recevabilité*

### *IV.1. Thèses des parties*

#### *A. La requête en annulation*

La partie requérante soutient que la recevabilité *ratione materiae* du recours à l'encontre des deux actes attaqués est intimement liée à l'examen du premier moyen. À son estime, si le premier moyen devait être déclaré fondé, le premier acte attaqué serait dépourvu de toute force juridique et le second acte attaqué serait confirmé par l'effet de l'article D.IV.67 du Code du développement territorial (CoDT).

Elle observe que, dans de telles circonstances, le Conseil d'État juge qu'un acte administratif dépourvu de force exécutoire doit être annulé dans un souci de sécurité juridique et qu'elle conserve, dès lors, un intérêt au recours lui permettant de poursuivre l'annulation de la seconde décision confirmée par l'effet du décret.

#### *B. Les mémoires en réponse*

La première partie adverse estime que seul le premier acte attaqué peut faire l'objet d'un recours en annulation, à l'exclusion de la décision prise en première instance, laquelle a disparu de l'ordonnancement juridique. Elle en déduit que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

La seconde partie adverse souligne que la requête en annulation comporte quatre moyens dont trois sont dirigés contre le second acte attaqué. Elle est d'avis que cette demande est irrecevable en ce que cette décision n'a pas été confirmée sur recours faute pour le Gouvernement d'avoir pris sa décision en temps utile. Elle renvoie à sa réponse sur le premier moyen.

### *IV.2. Examen*

Le recours est recevable en tant qu'il porte sur le premier acte attaqué. L'exception d'irrecevabilité soulevée à l'égard du second acte attaqué est liée à l'examen du premier moyen.

## *V. Premier moyen*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

Le premier moyen est pris de la violation de « l'article D.IV.67 du CoDT, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte ».

La partie requérante rappelle que son recours administratif du 31 mai 2018 dirigé contre le second acte attaqué a été réceptionné par l'administration le 1<sup>er</sup> juin 2018. Elle en déduit qu'en application de l'article D.IV.67, alinéa 3, du CoDT, la notification de la décision sur recours devait intervenir au plus tard le 4 septembre 2018.

Elle relève qu'en l'espèce, il semble qu'une décision ait été prise par le ministre le 5 septembre 2018. Elle observe que cette décision ne lui a pas été notifiée, contrairement à ce qui est indiqué dans le courrier de la DGO4 du 25 septembre 2018, de sorte que celle-ci n'a, à ce jour, pas pu en prendre connaissance.

Elle soutient que le premier acte attaqué a été adopté alors que la première partie adverse n'était plus compétente pour statuer. Elle ajoute que cet acte n'a, par ailleurs, pas été notifié dans les délais requis.

Elle en déduit que le premier acte attaqué a été adopté par un auteur incompétent et est dépourvu de toute force exécutoire. Selon elle, il doit être annulé dans un souci de sécurité juridique.

Elle indique que le second acte attaqué a été confirmé par l'effet de l'article D.IV.67 du CoDT.

En réplique, la partie requérante rappelle le prescrit de l'article D.IV.67 du CoDT. Elle calcule que son recours à l'encontre du second acte attaqué ayant été réceptionné le 1<sup>er</sup> juin 2018, la proposition de décision de l'administration devait être notifiée dans les 65 jours suivant, ce délai expirant donc le dimanche 5 août 2018. Selon elle, il ressort du dossier administratif, que la proposition de décision de l'administration date du 6 août 2018 et que le ministre l'aurait reçue le 8 août. Elle en déduit qu'il disposait de 30 jours pour prendre et notifier sa décision.

Elle soutient que ni elle, ni son conseil, n'ont jamais reçu aucun courrier recommandé avec accusé de réception daté du 6 septembre 2018.

Elle constate que la première partie adverse dépose un document reprenant la preuve d'un envoi recommandé à elle seule et non à son conseil. Elle souligne qu'il n'est pas déposé la preuve que cet envoi a été présenté à son siège social et qu'elle n'aurait pas été chercher l'envoi auprès des services postaux.

Elle souligne l'impossibilité pour elle d'établir qu'elle n'a pas reçu l'envoi recommandé du 6 septembre. Cependant, elle relève qu'un second envoi par voie recommandée avec accusé de réception a été réalisé le 25 septembre 2018 à la fois à son conseil et à elle-même. Elle suppose que le premier envoi du 6 septembre soit n'est jamais parti, soit est revenu, pour une raison ignorée, chez la première partie adverse.

Elle expose les règles de preuve résultant des articles 870 et 871 du Code judiciaire. Elle observe que la Cour européenne des droits de l'homme juge qu'il y a une atteinte au procès équitable lorsqu'est exigée la production d'une preuve impossible à rapporter (arrêt Kopeck c. Slovaquie, 28 septembre 2004).

Elle ajoute que le délai de 65 jours ou de 95 jours ne débute pas à compter de l'accusé de réception du recours mais bien à dater de la réception du recours, soit, en l'espèce, le 1<sup>er</sup> juin 2018.

Elle soutient que, même si la décision a été prise dans le délai requis, ce qu'elle conteste, elle n'a, par contre, pas été notifiée par voie recommandée dans le délai de 30 jours à dater de la réception de la proposition de décision de l'administration.

Dans son dernier mémoire, elle affirme que dans tous ses envois à la DGO4 (recours administratif du 31 mai 2018, formulaire de recours - annexe 20, courrier d'observations complémentaires du 31 août 2018), elle a mentionné comme adresse « avenue de la Prévoyance, n° 13 à 6001 Charleroi » et non pas « Boulevard Alfred Fontaine, n° 19 ou 19/B7, ou encore 19/7, à 6000 Charleroi ». Elle ajoute que cette adresse est également celle qui est mentionnée à la Banque-Carrefour, depuis le 5 février 2018, suite au transfert de son siège social à cette adresse. Elle soutient qu'en tout état de cause, elle continue à relever son courrier à l'ancienne adresse de son siège social. Elle conclut qu'à défaut de preuve rapportée d'un envoi correct, le premier acte attaqué ne lui a pas été notifié dans les délais requis.

## V.2. - Examen

L'article D.I.14 du CoDT énonce ce qui suit :

- « Le jour de l'envoi ou de la réception de l'acte, qui est le point de départ d'un délai n'est pas compris dans le délai ».

L'article D.I.15 du même Code est rédigé de la manière suivante :

- « Le jour de l'échéance est compris 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 jour ouvrable suivant ».

L'article D.IV.67 dispose comme suit :

- « Dans les soixante-cinq jours à dater de la réception du recours, l'administration envoie au Gouvernement une proposition motivée de décision et en avise le demandeur.

Dans les trente jours de la réception de la proposition de décision ou, à défaut, dans les nonante-cinq jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement envoie simultanément sa décision au demandeur, au collège communal et au fonctionnaire délégué.

À défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement au demandeur dans le délai imparti, la décision dont recours est confirmée ».

Il ressort notamment de cette disposition que le Gouvernement dispose, pour envoyer sa décision, d'un délai de 30 jours à partir de la réception de la proposition motivée, laquelle doit être envoyée dans un délai de 65 jours. Dès lors, si la DGO4 envoie sa proposition le 65<sup>ème</sup> jour du délai, eu égard au délai de transmission par la poste, et comme le Gouvernement dispose de trente jours pour envoyer sa décision à partir de la réception de ladite proposition, le délai global à partir de la réception du recours peut être supérieur à 95 jours. Ce dernier délai n'est applicable qu'à défaut de proposition motivée de décision adressée par la DGO4 dans le délai de 65 jours. À cet égard, les termes «à défaut» utilisés à l'alinéa 2 de l'article D.IV.67 doivent s'entendre comme visant le défaut de réception d'une proposition motivée de décision envoyée dans le délai de 65 jours, tel que requis à l'alinéa 1<sup>er</sup> de la disposition. Ce délai est un délai de rigueur, sa sanction étant que le ministre devra envoyer sa décision dans le délai maximal de 95 jours à partir de la réception du recours administratif. Toute autre interprétation se heurterait à l'économie de la disposition et à la sécurité juridique.

En l'espèce, le recours administratif de la partie requérante a été réceptionné par la direction juridique des recours et du contentieux de la DGO4 le 1<sup>er</sup> juin 2018.

Conformément à l'article D.IV.67, alinéa 1<sup>er</sup>, précité, la direction juridique des recours et du contentieux disposait d'un délai jusqu'au lundi 6 août 2018 pour envoyer sa proposition de décision au ministre chargé de l'Aménagement du territoire.

Il ressort des dossiers administratifs produits que la direction juridique des recours et du contentieux a émis sa proposition de décision le 6 août 2018.

Suite une mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur, la preuve de l'envoi de cette proposition de décision par pli recommandé au ministre compétent en date du 6 août 2018 a été apportée.

Il s'ensuit que le ministre compétent disposait d'un délai de 30 jours pour envoyer sa décision à partir de la réception de la proposition en question, celle-ci étant intervenue le 8 août 2018. Par conséquent, le dernier jour utile pour l'envoi simultané de l'acte attaqué à la partie requérante, au collège communal de la seconde partie adverse et au fonctionnaire délégué était donc le vendredi 7 septembre 2018.

L'acte attaqué, adopté le 5 septembre 2018, a été notifié aux personnes précitées par des courriers du 6 septembre 2018, adressés par plis recommandés déposés auprès des services postaux le même jour.

La notification préparée à l'attention de la partie requérante mentionne l'adresse « Bd Alfred de Fontaine, 19/B7 6000 Charleroi ». Or, dans son recours administratif, que ce soit dans la lettre de son conseil ou dans le formulaire - annexe 20, celle-ci a indiqué que son siège social se trouvait avenue de la Prévoyance, n° 13 à Charleroi. Par ailleurs, la partie requérante produit la preuve que ses statuts ont été modifiés, que son siège social a été transféré à l'adresse « avenue de la Prévoyance, n° 13 à Charleroi) et que cette modification a fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge* le 19 février 2018.

Partant, aucune des deux notifications de l'acte attaqué à la partie requérante n'a été faite à la nouvelle adresse du siège social de celle-ci, pourtant indiquée dans le recours administratif.

Or, une notification n'est valablement effectuée que si elle est envoyée à l'adresse de son destinataire, sauf s'il a été fait éléction de domicile ailleurs. En l'espèce, la partie requérante a communiqué, expressément et en temps utile, son adresse exacte aux services de la partie adverse. Partant, les notifications qui ont été opérées à une adresse erronée sont irrégulières et ne sont donc pas intervenues dans le délai requis, avec pour conséquence, qu'en application de l'article D.IV.67 du CoDT, le second acte attaqué a été confirmé.

Le premier moyen est fondé et, par sécurité juridique, il convient d'annuler le premier acte attaqué. Le recours est recevable en tant qu'il vise le second acte attaqué.

#### *VI. Autres moyens*

Les deuxième à quatrième moyens portent sur le second acte attaqué. Dès lors que le recours est recevable en tant qu'il postule l'annulation de celui-ci, il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur-rapporteur de les examiner.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté du 5 septembre 2018 du ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire qui refuse, sur recours, le permis d'urbanisation demandé pour la création d'un quartier résidentiel comportant 12 lots destinés à la construction d'habitations unifamiliales et un lot bâti, à l'intérieur d'un îlot situé entre la rue Major Housiau, la rue de Bomerée et le sentier n° 55 à Montigny-le-Tilleul, sur les parcelles cadastrées 1<sup>ère</sup> division, section B, n<sup>os</sup> 740, 744B, 747, 748, 749N5 et 730N.

#### **Article 2**

Les débats sont rouverts quant au second acte attaqué.

#### **Article 3.**

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire.

#### **Article 4.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le quinze janvier deux mille vingt par :

|                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| Colette DEBROUX,      | président de chambre, |
| Anne-Françoise BOLLY, | conseiller d'État,    |
| Luc DONNAY,           | conseiller d'État,    |
| Céline MOREL,         | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX