

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.480 du 30 avril 2020

A. 224.887/XIII-8315

En cause : **la société anonyme LIXON,**
ayant élu domicile chez
M^e Matthieu GUIOT, avocat,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 30 mars 2018, la société anonyme (SA) Lixon demande l'annulation de « l'arrêté du 25 janvier 2018 déclarant le recours introduit par la S.A. LIXON contre la délibération du conseil communal de Sombreffe du 6 novembre 2017 refusant la création de voirie, irrecevable ».

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël Born, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 janvier 2020.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Donatien Bouilliez *loco* M^e Matthieu Guiot, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charlotte Mathieu *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël Born, auditeur, a été entendu en son avis 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

3. Le 6 avril 2016, la requérante introduit une demande de permis d'urbanisme pour la démolition d'une ferme et d'une maison, et la construction de 4 immeubles comprenant 62 logements sur un bien situé à Sombreffe, place du Stain et chaussée de Nivelles n° 96, cadastré 1^{ère} division, section G, n°6y², 8n et 15r².

Le bien se situe en zone d'habitat à caractère rural et en zone de services publics et d'équipement communautaire au plan de secteur de Namur adopté par un arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne du 14 mai 1986. Il se situe également en zone d'habitat urbaine et en zone de services publics et d'équipements communautaires au schéma de structure communal, applicable depuis le 21 août 2006.

La demande porte également sur la création de nouvelles voiries permettant la desserte des futurs bâtiments, le stationnement et la connexion au réseau viaire.

4. Sont annexés au dossier de demande de permis :

- un formulaire de déclaration PEB initiale;
- une étude de faisabilité;
- une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

5. Une enquête publique a lieu du 14 juin au 14 juillet 2017, en application de l'article 330, 2°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et pour la modification et la création de voirie. L'enquête publique suscite 29 réclamations.

6. Le projet fait l'objet des avis suivants :

- le 16 octobre 2017, avis « réservé » du service technique communal sur l'ouverture de la voirie;
- le 9 mars 2017, avis favorable conditionnel de la C.C.A.T.M.;
- les 23 et 30 juin 2017, avis favorables des services techniques de la province de Namur;
- le 5 juillet 2017, avis défavorable de la DGO1-département du réseau Namur-Luxembourg;
- le 17 juillet 2017, avis favorable conditionnel du bureau de prévention incendie de la Zone opérationnelle du Val de Sambre;
- le 14 juillet 2017, avis de Proximus;
- les 12 et 18 juillet 2017, avis favorable conditionnel d'ORES;
- le 19 juin 2017, avis favorable de VIVAQUA;
- le 2 août 2017, avis de la S.W.D.E.

7. Le 6 novembre 2017, le conseil communal de Sombreffe refuse la création de voirie sollicitée dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme. Cette décision est notifiée à la requérante le 9 novembre 2017 et réceptionnée le lendemain. Elle fait également l'objet d'un affichage du 7 novembre au 22 novembre 2017.

8. Par un courrier recommandé du 27 novembre 2017, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision précitée du 6 novembre 2017. Ce recours est réceptionné par la partie adverse le 29 novembre 2017, ce dont atteste son courrier du 20 décembre 2017 dans lequel elle écrit ce qui suit :

« En vertu de l'article 19 du décret du 6 février 2014, relatif à la voirie communale, il incombe au Gouvernement de notifier sa décision endéans les 60 jours.

Compte tenu des recours reçus à ce jour et sous réserve de la réception d'un nouveau recours, ce délai se terminera le 29 janvier 2017 [sic].

À défaut de notification de la décision de ce délai, la décision du Conseil communal sera confirmée ou, en l'absence de celle-ci, la demande sera réputée refusée ».

9. Le 23 janvier 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la Région wallonne DGO4 adresse une note au ministre de tutelle, proposant de déclarer le recours irrecevable *ratione temporis*.

10. Par un arrêté ministériel du 25 janvier 2018, le recours de la requérante est déclaré irrecevable.

Il s'agit de l'acte attaqué, motivé ainsi qu'il suit :

« Considérant que la délibération du Conseil communal a été notifiée à la demanderesse par courrier recommandé envoyé le 09 novembre 2017 et réceptionné le 10 novembre 2017;

[...]

Considérant que le recours de la SA LIXON, représentée par le bureau d'avocats GUIOT-REULIAUX, a été introduit par courrier recommandé en date du 27 novembre 2017 et réceptionné le 29 novembre 2017;

Considérant que la DGO4 – Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, a transmis à l'autorité de recours, en date du 22 janvier 2018, une proposition [de] décision déclarant le recours précité irrecevable; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

“ Considérant que le recours doit être déclaré irrecevable;

Considérant qu'en effet, en vertu de l'article 18 du décret du 06 février 2014 relatif à la voirie communale, 'le demandeur ou tiers justifiant d'un intérêt peut introduire un recours auprès du Gouvernement. À peine de déchéance, le recours est envoyé au Gouvernement dans les quinze jours à compter du jour qui suit le premier des événements suivants :

- la réception de la décision ou l'expiration des délais pour le demandeur et l'autorité ayant soumis la demande;
- l'affichage pour les tiers intéressés’;

Considérant qu'en l'espèce, le recours a été adressé à la DGO4 par courrier recommandé du 27 novembre 2017; que le délai d'introduction du recours pour la demanderesse arrivait à échéance 15 jours à dater du jour suivant la réception de la décision, soit le 25 novembre 2017;

Considérant que par conséquent, [...] la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux estime que le recours de la sa LIXON, ayant été introduit au-delà du délai prévu par l'article 18 du décret précité, doit être déclaré irrecevable.”;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 – Direction l'Urbanisme et de l'Architecture;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu de déclarer le recours de la sa LIXON irrecevable ».

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 29 janvier 2018, reçu le 30 janvier 2018.

11. Par un arrêté ministériel du 14 mars 2019, le Gouvernement wallon octroie à la partie requérante le permis d'urbanisme. Cette décision fait l'objet de trois recours en annulation enrôlés sous les numéros A.228.107/XIII-8.650, A.228.108/XIII-8.651 et A.228.120/XIII-8.655.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèse de la partie requérante

12. Dans son dernier mémoire, en réponse au rapport de l'auditeur qui est d'avis que le présent recours est irrecevable tant *ratione temporis* qu'à défaut d'intérêt □ la décision de première instance ayant été confirmée par l'effet du décret du 6 février 2014 précité □ , la partie requérante développe les arguments suivants.

13. Elle établit un parallèle avec les règles fixées, en matière d'urbanisme, par l'article 121 ancien du CWATUP qui, à l'instar de l'article 19 du décret du 6 février 2014 précité, prévoyait que si l'autorité n'envoie pas sa décision dans le délai prévu, la décision dont recours est confirmée. Reproduisant, par extraits, plusieurs arrêts du Conseil d'État qui ont statué sur ce point, elle relève qu'aux termes de ces décisions, lorsqu'une décision est notifiée tardivement, il convient, par sécurité juridique, de l'annuler, même si elle est dépourvue de force exécutoire, que le Conseil d'État ne juge pas irrecevables les requêtes en annulation contre de tels actes, alors même qu'elles sont introduites plus de soixante jours après le dernier jour du délai dans lequel l'autorité devait notifier sa décision, et qu'à la suite de l'annulation de l'acte attaqué, un nouveau délai de soixante jours est ouvert au requérant, pour, le cas échéant, demander l'annulation de la décision de première instance. Elle considère que cette jurisprudence peut, par analogie, s'appliquer à l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Elle se réfère également à l'arrêt n° 243.355 du 8 janvier 2019 qui, à son estime, dément la thèse selon laquelle le dernier jour du délai dans lequel l'autorité doit notifier sa décision est à prendre en compte même s'il s'agit d'un samedi, dimanche ou jour férié et qui laisse au contraire supposer que le dernier jour du délai dans lequel l'autorité doit notifier sa décision peut être reporté au premier jour ouvrable.

14. Appliquant ces principes à la présente espèce, elle conteste ne pas justifier d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué au motif qu'étant privé de force exécutoire, il ne lui causerait pas grief, alors qu'à la suite de l'annulation de l'acte attaqué et après la notification de l'arrêt d'annulation, un nouveau délai de soixante

jours lui sera ouvert pour pouvoir poursuivre l'annulation de la décision du conseil communal du 6 novembre 2017. Elle répète que « la sécurité juridique commande d'annuler l'acte attaqué, même s'il est dépourvu de toute force exécutoire ».

Par ailleurs, en ce qui concerne le délai dans lequel elle devait introduire son recours au Conseil d'État, elle observe que le délai de soixante jours dans lequel la partie adverse devait notifier sa décision est venu à échéance le dimanche 28 janvier 2018 mais conteste qu'en conséquence, le délai de recours en annulation aurait expiré le 29 mars 2018, estimant, notamment, qu'il convient que le dernier jour du délai pour statuer sur le recours administratif, étant un dimanche, soit reporté au premier jour ouvrable suivant cette date, soit au lundi 29 janvier 2018, de sorte que sa requête introduite le 30 mars 2018 est recevable. Elle rappelle qu'au vu de la jurisprudence, cette règle du report est également appliquée en matière d'urbanisme, à l'égard du délai dans lequel l'autorité doit notifier sa décision.

IV.2. Examen

Sur la recevabilité ratione temporis

15. Conformément à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, et § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, « [l]es recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés » et, « lorsque la notification [...] 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 ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 88, alinéas 2 et 3, du même arrêté, lorsque le jour de l'échéance, qui est compté dans le délai, est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il « est reporté au plus prochain jour ouvrable ».

16. L'acte attaqué en l'espèce est « l'arrêté du 25 janvier 2018 déclarant le recours introduit par la S.A. LIXON contre la délibération du conseil communal de Sombreffe du 6 novembre 2017 refusant la création de voirie, irrecevable ». Il ressort du dossier administratif que cet acte a été notifié par un pli recommandé à la poste le 29 janvier 2018, avec accusé de réception. Le jour de la réception du pli est le lendemain, 30 janvier 2018.

En conséquence, le délai pour introduire un recours contre la décision ministérielle du 25 janvier 2018 a commencé à courir le 31 janvier 2018 et a expiré

le lendemain du lundi de Pâques, soit le mardi 3 avril 2018, premier jour ouvrable suivant le samedi 31 mars 2018, jour de l'échéance du délai.

La requête en annulation, introduite le 30 mars 2018, est recevable *ratione temporis*.

Sur l'intérêt au recours

17. Conformément à l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, une voirie communale ne peut en principe être créée, modifiée ou supprimée sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours.

Le conseil communal est ainsi compétent en première instance. Un recours est ouvert au demandeur ou à tout tiers justifiant d'un intérêt auprès du Gouvernement wallon, lequel doit être introduit dans le respect d'un délai de quinze jours prévu à peine de déchéance, par l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, précité.

En ce qui concerne l'envoi de ce recours, l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 déterminant les formes du recours en matière d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale prévoit que « [s]ous peine d'irrecevabilité, les recours visés à l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, ci-après le décret, et les décisions visées à l'article 17 du décret sont envoyés à l'adresse de la Direction générale opérationnelle Aménagement du Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie du Service public de Wallonie, ci-après DGO4, où se situe le bureau du directeur général ».

Une fois le recours réceptionné, le Gouvernement wallon dispose d'un délai de soixante jours pour notifier sa décision, à défaut de quoi la décision du conseil communal est confirmée.

L'article 19 du décret du 6 février 2014 prévoit ce qui suit :

« Dans les soixante jours à dater du premier jour suivant la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision, par envoi, à l'auteur du recours et au conseil communal, au demandeur et à l'autorité ayant soumis la demande. En cas de pluralité de recours, ce délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

À défaut, la décision du conseil communal est confirmée.

Le public est informé de la décision explicite ou implicite suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la décision est en outre notifiée aux propriétaires riverains ».

Les deux premiers alinéas de cette disposition imposent que la décision soit prise mais également envoyée aux personnes concernées dans les soixante jours à dater du premier jour suivant la réception du recours. Aucune autre disposition ne précise la manière dont ce délai doit être calculé.

18. Comme cela ressort de l'exposé des faits, le recours au Gouvernement wallon introduit par la requérante à l'encontre de la décision du conseil communal du 6 novembre 2017 a été envoyé le 27 novembre 2017 et a été réceptionné le surlendemain.

Le premier jour suivant la réception du recours administratif était donc le 30 novembre 2017. Cette date correspond au jour n° 1 du délai de soixante jours visé à l'article 19 du décret précité du 6 février 2014. Le soixantième jour du délai imparti à l'autorité de recours était par conséquent le dimanche 28 janvier 2018. L'arrêté ministériel attaqué du 25 janvier 2018, décidé dans le délai requis, n'a cependant été notifié à la requérante que par un courrier du 29 janvier 2018. Il s'ensuit que l'acte attaqué n'a pas été envoyé dans le délai de soixante jours prescrit par l'article 19 du décret du 6 février 2014. Par l'effet du décret précité, l'acte attaqué est privé de sa force exécutoire, en raison de sa notification tardive, tandis que la délibération du conseil communal du 6 novembre 2017 est confirmée.

19. La thèse de la requérante selon laquelle la date d'échéance du délai précité de soixante jours doit être reportée au plus prochain jour ouvrable, soit au lundi 29 janvier 2018, de sorte qu'un envoi intervenu le lundi 29 janvier 2018 ne serait pas tardif, ne peut être retenue.

D'une part, le décret du 6 février 2014 précité ne prévoit pas de prolongation du délai lorsqu'il expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal.

D'autre part, par son arrêt n° 216.966 du 20 décembre 2011, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a décidé que « sur ce point, l'article 2 du Code judiciaire doit recevoir une interprétation restrictive et ne trouve à s'appliquer qu'aux règles de procédure devant les juridictions; que conformément à l'article 48 du Code judiciaire, les articles 52 et 53 du même Code définissent des règles de computation des délais qui ne sont applicables qu'aux actes de procédure; que, par ailleurs, suivant l'arrêt du 10 octobre 1985 de la Cour de cassation (Arr. Cass. 1985-86, 162), "le report du jour de

l'échéance au plus prochain jour ouvrable, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, ne constitue pas un principe général du droit" ».

La Cour constitutionnelle a confirmé ce qui précède, en son arrêt n°1/2013 du 17 janvier 2013, précisant « limite[r] son examen à l'hypothèse de la computation des délais en matière disciplinaire, dans la mesure où sont en cause les droits de la défense de l'agent concerné ».

20. Le délai de notification instauré par l'article 19, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité revêt un caractère d'ordre public dès lors qu'il circonscrit dans le temps la compétence matérielle de l'autorité appelée à statuer sur les recours introduits sur pied de l'article 18 du même décret. Le Gouvernement wallon est, à l'issue de ce délai, réputé avoir renoncé à décider. Il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une problématique susceptible de mettre en cause le respect des droits de la défense, puisqu'il ne s'agit que du délai dans lequel l'autorité saisie d'un tel recours devait notifier sa décision. La circonstance que le délai susvisé de soixante jours ait été, le cas échéant, écourté par l'effet du jour de l'échéance consistant en un jour non ouvrable, est ainsi étrangère aux droits du demandeur ou tiers intéressé visé à l'article 18 du décret.

Par ailleurs, le fait que la partie adverse indique erronément, dans le courrier du 20 décembre 2017, que le « délai se terminera le 29 janvier [2018] », n'est pas de nature à influencer sur l'issue du présent recours, en raison précisément du caractère précité d'ordre public de la règle relative au délai de notification de la décision sur recours.

21. Quant à l'argument selon lequel l'annulation de l'acte attaqué permettrait à la requérante de se voir octroyer un nouveau délai pour introduire un recours en annulation contre la décision du conseil communal, à dater de la notification de l'arrêt d'annulation, il ne peut être accueilli.

D'une part, c'est par l'effet du décret du 6 février 2014 précité que la décision de première instance du 6 novembre 2017 est confirmée à compter du 29 janvier 2018, cette date étant le *dies a quo* du délai de recours pour excès de pouvoir.

D'autre part, l'existence d'un recours administratif organisé, *quod est*, a pour conséquence que l'intéressé est tenu de l'exercer préalablement, de manière régulière, avant de pouvoir saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation. En l'espèce, la décision communale du 6 novembre 2017 a été notifiée à la requérante le 9 novembre 2017 et réceptionnée le 10 novembre 2017. Or, en l'absence de

disposition expresse permettant le report de l'échéance du délai au prochain jour ouvrable et dès lors qu'aucune violation des droits de la défense n'est démontrée, l'échéance du délai de recours expirait bien le samedi 25 novembre 2017.

Par conséquent, en introduisant son recours au Gouvernement wallon le 27 novembre 2017, réceptionné le 29 novembre 2017, la requérante n'a pas respecté le délai de quinze jours qui lui était imparti par l'article 18 du décret du 6 février 2014 précité, de sorte que son recours administratif était bien irrecevable.

Ainsi, non seulement une éventuelle annulation de l'acte présentement attaqué n'aura pas pour effet de ressaisir le ministre du recours administratif mais, en outre, elle ne pourrait avoir pour conséquence d'ouvrir un nouveau délai de soixante jours pour permettre à la requérante de poursuivre l'annulation de la décision rendue en première instance par le conseil communal, alors que le recours administratif qu'elle a exercé auprès du Gouvernement wallon sur la base de l'article 18 du décret du 6 février 2014 précité, ne l'a pas été de manière régulière *ratione temporis*.

22. En conséquence, outre qu'étant privé de sa force exécutoire, l'acte attaqué n'a pas pu produire d'effet de droit et ne saurait, partant, causer grief à la requérante, son annulation ne pourrait pas non plus obvier aux effets précités de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Le recours est irrecevable, à défaut d'intérêt.

V. Indemnité de procédure

23. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé, en audience publique de la XIII^e chambre, le 30 avril 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux