

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.128 du 3 décembre 2020

A. 222.741/XIII-8079

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
MONSERA,**
ayant élu domicile
rue Frédérique Lenger 19
6700 Arlon,

contre :

la ville d'Arlon,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 25 juillet 2017, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Monsera demande l'annulation du certificat d'urbanisme n° 2 « du 31 mai 2017 délivré le 7 juin 2017 » par le collège communal de la ville d'Arlon, relatif à la construction d'une résidence de 9 appartements, d'une résidence de 6 appartements et la création de 51 emplacements de parking sur la parcelle cadastrée Arlon, 3^e division Autelbas, section A, n° 18g, située à l'angle de la route de Luxembourg et de la rue du Birel à Arlon, et sollicite par cette même requête une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Par une requête introduite le 3 juillet 2019, la Région wallonne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 juillet 2019.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire, à l'exception de la partie intervenante qui a déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 13 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 novembre 2020.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M. Philippe Colle, gérant, comparaissant pour la partie requérante, M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 3 novembre 2016, la SPRL Monsera introduit une demande de certificat d'urbanisme n° 2 pour la construction d'une résidence de 9 appartements, d'une résidence de 6 appartements et la création de 51 emplacements de parking sur

la parcelle cadastrée 3^e division Autelbas, section A, n° 18g, située à l'angle de la route du Luxembourg et de la rue du Birel à Arlon.

2. La partie requérante demande à être entendue par la partie adverse ainsi que par le fonctionnaire délégué. Cette audition a lieu le 19 décembre 2016.

3. À défaut d'avoir reçu le certificat sollicité, par une lettre recommandée du 18 janvier 2017, la partie requérante met le collège communal d'Arlon en demeure de statuer.

4. Le collège communal d'Arlon sollicite l'avis de diverses instances par courriers datés du 18 janvier 2017. Les avis suivants sont donnés :

- avis favorable du commissaire voyer du 26 janvier 2017;
- avis favorable conditionnel de la direction du développement rural du Service public de Wallonie (SPW) du 27 janvier 2017;
- avis favorable de la SNCB du 2 février 2017;
- avis favorable « de principe » de la direction des routes du Luxembourg du SPW du 2 février 2017;
- avis technique favorable du service technique et environnement de la province de Luxembourg du 9 février 2017;
- avis de la direction des eaux souterraines du SPW du 10 février 2017;
- avis de l'Aive du 21 février 2017;
- avis d'Elia du 22 février 2017;
- avis favorable conditionnel d'Infrabel du 24 février 2017.

5. Le 21 avril 2017, la ville d'Arlon remet un avis favorable conditionnel sur la demande.

6. Le 8 mai 2017, la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) accuse réception du dossier de demande.

7. Par une requête introduite le 23 mai 2017, la partie requérante demande au Conseil d'État :

- l'annulation de la décision implicite de rejet constituée le 18 mai 2017 par le silence du collège communal de la ville d'Arlon relativement à une demande de certificat d'urbanisme n° 2 pour la construction d'une résidence de 9 appartements, d'une résidence de 6 appartements et de 51 parkings sur la parcelle cadastrée

3^e division Autelbas, section A, n° 18g, située à l'angle de la route du Luxembourg et de la rue du Birel;
- une indemnité réparatrice.

Ce recours est référencé A. 222.370/XIII-8032.

8. Le 31 mai 2017, le SPW adresse un courriel à la ville d'Arlon par lequel il indique transmettre l'avis du fonctionnaire délégué. Malgré une demande spécifique de l'auditeur-rapporteur dans le cadre de l'instruction du dossier, l'annexe à ce courriel n'a pas pu être jointe au dossier administratif.

9. Le même jour, le collège communal d'Arlon décide notamment que les travaux ou actes envisagés ne sont pas susceptibles d'être autorisés et prend donc une décision défavorable.

10. Le 2 juin 2017, le fonctionnaire délégué signe et transmet son avis au collège communal par courrier.

11. Le certificat est notifié à la partie requérante par un courrier recommandé du 7 juin 2017.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles 150bis, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et de l'article D.IV.110 du Code du développement territorial (CoDT) « relatif au droit transitoire » et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

La partie requérante constate que le certificat d'urbanisme n° 2 litigieux a été délivré le 7 juin 2017, soit après un délai de 215 jours.

Dans une première branche, elle fait valoir que l'article 150bis, § 2, du CWATUP prévoit que les communes délivrent le certificat d'urbanisme n° 2 dans les septante-cinq jours de la demande. Elle concède que ce délai est un délai d'ordre, mais indique que le certificat doit être délivré dans un délai raisonnable.

Elle estime que le délai de 215 jours mis par la ville d'Arlon en l'espèce n'est pas raisonnable. Elle pointe essentiellement le fait que les demandes d'avis aux instances consultées datent du 23 janvier 2017, soit 81 jours après le dépôt de la demande de certificat du 3 novembre 2016, et que l'avis du fonctionnaire délégué a été sollicité le 21 avril 2017, soit 52 jours après la réception du dernier avis le 28 février 2017.

Elle ajoute qu'avant de prendre cette décision explicite, la partie adverse a laissé se constituer une décision de rejet implicite, après un rappel sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Dans la seconde branche, elle soutient qu'en application de l'article D.IV.110 du CoDT, entré en vigueur le 1^{er} juin 2017, la partie adverse n'était plus compétente, le 7 juin 2017, pour délivrer un certificat d'urbanisme n° 2 sur la base d'une demande introduite avant cette date.

Elle ajoute que la décision ne pouvait être envoyée dès lors que la demande avait fait l'objet d'une décision implicite de rejet le 18 mai 2017.

B. Le mémoire en réponse

En ce qui concerne la première branche, la partie adverse se réfère tout d'abord à l'arrêt n° 232.584 du 15 octobre 2015 en cause la partie requérante, pour faire valoir que l'autorité peut encore prendre une décision explicite après une décision implicite de rejet sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, même après l'expiration du délai de recours contre la décision implicite de rejet.

Elle constate qu'en l'espèce, la mise en demeure a été adressée le 18 janvier 2017 et que la partie requérante a introduit son recours en annulation contre la décision implicite de rejet le 23 mai 2017, soit juste après l'expiration du délai de quatre mois. Elle note que l'acte attaqué a été adopté très rapidement ensuite, à savoir le 31 mai 2017.

En ce qui concerne la seconde branche, elle estime que la partie requérante confond la délivrance du certificat d'urbanisme n° 2 et son envoi. Elle soutient que la délivrance est intervenue le 31 mai 2017, soit avant l'entrée en vigueur du CoDT et que son envoi, le 7 juin 2017, n'importe pas.

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante répond, en ce qui concerne la première branche, qu'il est « admis que l'autorité puisse encore prendre une décision explicite après une décision implicite de rejet et même après l'expiration du délai de recours contre la décision implicite de rejet ».

Elle rappelle qu'en l'espèce, la lettre de mise en demeure a été adressée le 18 janvier 2017 et que, le 23 mai 2017, après l'expiration du délai de quatre mois, la partie requérante a déposé une requête en annulation contre la décision implicite de rejet. Elle constate que l'acte attaqué a été adopté le 31 mai 2017, sur la base de l'avis du fonctionnaire délégué reçu le même jour, et conclut au non-fondement de la première branche.

En ce qui concerne la seconde branche, elle fait valoir que le certificat litigieux a été délivré le 31 mai 2017, soit un jour avant l'entrée en vigueur du CoDT et que l'envoi après cette entrée en vigueur n'a pas d'incidence.

D. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la première branche, la partie requérante réplique qu'il ne suffit pas d'arguer qu'une décision explicite peut toujours être prise après une décision implicite de rejet pour démontrer que le certificat a été délivré dans un délai raisonnable.

Elle ajoute que la partie adverse n'apporte aucune précision concernant les motifs pour lesquels elle n'a sollicité les avis qu'après 81 jours et attendu 52 jours après la réception du dernier avis pour solliciter l'avis du fonctionnaire délégué.

En ce qui concerne la seconde branche, elle estime que la partie adverse confond « statuer » et « délivrer ». Elle est d'avis que la ville d'Arlon était tenue non seulement de statuer, mais aussi d'envoyer le certificat d'urbanisme n° 2, en vertu de l'article 150bis, § 2, du CWATUP.

Elle expose que la définition du mot « délivrer » du Petit Larousse est « livrer, remettre ». Elle en déduit que l'autorité qui statue ne livre pas et ne remet pas le certificat d'urbanisme n° 2 au demandeur et ne pourrait donc pas être considérée comme l'ayant délivré à ce moment.

Elle considère que, le 7 juin 2017, date de l'envoi, la partie adverse n'était plus compétente pour délivrer le certificat.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

En ce qui concerne la première branche, la partie requérante constate que le délai de 52 jours qui s'est écoulé entre la date de réception du dernier avis et la demande d'avis au fonctionnaire délégué se répartit en deux périodes: 31 jours pour que le collège communal donne son avis et ensuite 21 jours pour le transmettre au fonctionnaire délégué en sollicitant son avis. Elle estime que ce dernier délai est particulièrement choquant puisqu'il s'agissait simplement de transmettre l'avis du collège communal au fonctionnaire délégué. Enfin, elle est d'avis que les circonstances de fait de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 243.913 du 7 mars 2019 étaient très différentes de l'espèce, ce qui justifie une appréciation différente.

Elle ajoute que l'une des mesures notables du CoDT est d'instaurer des délais de rigueur. Elle constate que, pour les certificats d'urbanisme n° 2, un délai de 115 jours est fixé, ce qui signifie que le législateur wallon a considéré qu'un tel délai est raisonnable. Elle en déduit que le délai de 215 jours mis en l'espèce par la partie adverse pour prendre sa décision est déraisonnable.

En ce qui concerne la seconde branche, elle soutient que l'article D.IV.46 du CoDT doit être pris en considération pour conclure que c'est bien l'envoi de la décision dans le délai prescrit qui importe et non la seule adoption de celle-ci.

IV.2. Examen

Sur la première branche

L'article 150bis, § 2, du CWATUP, alors applicable, est libellé de la manière suivante :

- « Les communes sont tenues de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2. Toute demande de certificat d'urbanisme n° 2 emporte demande de certificat d'urbanisme n° 1. Outre les informations contenues dans le certificat n° 1, le certificat n° 2 contient une appréciation du collège communal et du fonctionnaire délégué sur le projet concret conçu par le demandeur. L'appréciation porte sur le principe et les conditions de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir qui serait demandé pour réaliser pareil projet. Elle porte aussi sur les charges d'urbanisme. Lorsqu'elle est jointe à la demande de certificat, l'appréciation porte également sur les recommandations formulées dans l'étude de faisabilité technique, environnementale et économique au sens de l'article 237/1, 9°.

La demande de certificat n° 2 contient l'exposé du projet sous une forme graphique ou littérale ainsi que la demande éventuelle d'être entendu par l'administration communale et le fonctionnaire délégué ou son représentant. Dans ce cas, l'intéressé reçoit, dans les quinze jours de la demande, une convocation à une audience. Au cours de l'audience, il rencontre le représentant de l'administration communale et le fonctionnaire délégué, et peut débattre avec eux de son projet et, éventuellement, modifier légèrement celui-ci par voie écrite. Le certificat n° 2 est délivré dans les septante-cinq jours de la demande. L'appréciation formulée par le collège communal et par le fonctionnaire délégué reste valable pendant deux ans à compter de la délivrance du certificat d'urbanisme n° 2, pour les éléments de la demande de permis qui ont fait l'objet du certificat n° 2 et sous réserve de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, des résultats des enquêtes et autres consultations et du maintien des normes applicables au moment du certificat ».

Comme l'a jugé le Conseil d'État dans les arrêts n° 237.742 du 22 mars 2017 et n° 243.913 du 7 mars 2019, et comme le concède d'ailleurs la partie requérante, il y a lieu de considérer que le délai de 75 jours fixé par l'article 150bis, § 2, alinéa 5, du CWATUP est, à défaut de sanction attachée au dépassement de celui-ci, un délai d'ordre et non un délai de rigueur. L'absence de sanction ne signifie cependant pas pour autant que la décision ne doive pas être prise dans un délai raisonnable.

Le caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Ainsi, il doit être apprécié *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en prenant en considération la nature de l'affaire et sa complexité, le comportement de l'administré concerné et celui de l'autorité. Le caractère raisonnable du délai se détermine notamment en fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause.

En l'espèce, les délais ayant rythmé les différentes étapes de l'instruction administrative de la demande ne sont pas à ce point longs qu'il faille considérer que l'ensemble de la procédure s'est déroulée dans un délai déraisonnable, compte tenu notamment de l'ampleur du projet litigieux portant sur la construction de deux résidences comptabilisant 15 appartements et la création de 51 emplacements de parking.

Ainsi, la demande de certificat d'urbanisme n° 2 a été introduite le 3 novembre 2016. Conformément au souhait émis par la demanderesse, celle-ci a été auditionnée le 19 décembre 2016, ce qui n'est pas un délai exagérément long, même si l'article 150bis du Code prévoit un délai plus bref. Le 18 janvier 2017, soit le jour même où la partie adverse a été mise en demeure sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande a été soumise aux diverses

instances consultatives. Le délai écoulé depuis l'audition, compte tenu de la période dans laquelle il prend place, n'est pas exagérément long non plus. Le dernier avis donné par les instances consultées a été réceptionné fin février. Le 31 mars 2017, le collège communal a examiné les deux demandes de certificat d'urbanisme dont il était saisi concernant la parcelle litigieuse et, l'une d'elles prévoyant des commerces, il a décidé qu'il refusait le développement de nouvelles surfaces commerciales sur la route du Luxembourg. L'autorité communale n'est donc pas restée inactive. Le collège communal a remis ensuite son avis sur la demande le 21 avril 2017 et a transmis le dossier le 8 mai 2017 au fonctionnaire délégué. Celui-ci a communiqué par courriel son avis au collège communal le 31 mai 2017, lequel, s'y référant notamment, et a le même jour pris une décision sur la demande de certificat d'urbanisme n° 2. Cette décision a été notifiée à la partie requérante le 7 juin 2017. Le délai mis par le fonctionnaire délégué pour émettre son avis, à savoir 23 jours, ne peut être qualifié de déraisonnable. Par ailleurs, l'autorité communale a pris sa décision le jour même où ce dernier avis lui a été communiqué par courrier électronique. Le délai de 8 jours mis enfin pour notifier cette décision n'est pas excessif.

En conclusion, le dépassement du délai mis par l'autorité pour statuer ne peut être, en l'espèce, considéré comme déraisonnable au regard des différentes étapes qu'a nécessité l'instruction globale de la demande.

Dans le précédent invoqué par la partie requérante, plus d'un an s'était écoulé entre la demande de certificat d'urbanisme et sa délivrance, et plus de six mois entre le dernier avis, celui du fonctionnaire délégué, et la décision. Les faits étaient donc très différents de ceux de l'espèce, de sorte qu'ils justifient une appréciation différente.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

Sur la seconde branche

L'article D.IV.110, alinéa 3, du CoDT, énonce ce qui suit :

« Lorsque le certificat d'urbanisme n° 2 n'a pas été délivré avant la date d'entrée en vigueur du Code, la demande est renvoyée dans les plus brefs délais au demandeur en mentionnant qu'elle peut être déposée selon la nouvelle procédure auprès de l'autorité compétente, laquelle est clairement identifiée ».

À l'article D.IV.46 du CoDT, sont fixés les délais de rigueur auxquels le législateur wallon entend désormais soumettre les procédures relatives aux permis

d'urbanisme et aux certificats d'urbanisme n° 2. Dans cette disposition, il est précisé notamment ce qui suit :

« La décision du collège communal octroyant ou refusant le permis ou délivrant le certificat d'urbanisme n° 2 est envoyée au demandeur dans les délais suivants à dater du jour où le collège communal a envoyé l'accusé de réception visé à l'article D.IV.33 ou, à défaut, à dater du jour suivant le terme du délai qui lui était imparti pour envoyer l'accusé de réception : [...] ».

Il ressort de cette disposition que son auteur distingue la délivrance du certificat d'urbanisme n° 2 de son envoi. Partant, lorsqu'il utilise le vocable « délivrer » à l'article D.IV.110, alinéa 3, du CoDT, il vise la décision elle-même et non son envoi. La décision de délivrance du certificat d'urbanisme n° 2 ayant été en l'espèce prise le 31 mai 2017, soit avant l'entrée en vigueur du CoDT, la disposition transitoire précitée n'est pas applicable.

Enfin, l'autorité peut encore prendre une décision explicite après une décision implicite de rejet sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, même après l'expiration du délai de recours contre la décision implicite de rejet.

La seconde branche du premier moyen n'est pas fondée.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

Il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur-rapporteur d'examiner les autres moyens invoqués dans la requête et la demande d'indemnité réparatrice à la lumière de ceux-ci.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 3 décembre 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