

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.948 du 26 octobre 2021

A. 222.370/XIII-8032

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
MONSERA,**

ayant élu domicile chez
rue Frédérique Lenger 19
6700 Arlon,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 23 mai 2017, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Monsera demande :

- 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'un immeuble de 9 appartements, d'un immeuble de 6 appartements et de 51 emplacements de stationnement, 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, et
- une indemnité réparatrice.

II. Procédure

2. Les arrêts n° 242.123 du 16 juillet 2018 et n° 249.130 du 3 décembre 2020 ont sursis à statuer.

Par une ordonnance du 21 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 septembre 2021.

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

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans les arrêts n° 242.123 du 16 juillet 2018 et n° 249.130 du 3 décembre 2020. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité – perte d'objet

IV.1. Thèses de la partie adverse

4. Rappelant la teneur de l'arrêt n° 232.584 du 15 octobre 2015, en cause de la SPRL Monsera, la partie adverse fait valoir qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le présent recours en raison de la délivrance expresse d'un certificat d'urbanisme n° 2, le 31 mai 2017, et qu'en effet, le mécanisme prévu par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'a pas pour effet de dessaisir l'autorité administrative de sa compétence. Elle précise que cela ressort des travaux préparatoires qui indiquent que si l'administration prend, en suite d'une décision implicite, une décision explicite au sujet de la demande, « un recours pourra, s'il y a lieu, être à nouveau exercé devant le Conseil d'État dans les délais ordinaires ».

Elle en déduit que le législateur a admis que l'autorité puisse encore prendre une décision explicite après une décision implicite de rejet et que la substitution d'une décision explicite à une telle décision implicite fait disparaître l'objet du recours dirigé contre celle-ci. Elle précise que l'annulation éventuelle de la décision explicite ne rend pas « exécutoire » la décision implicite de rejet, mais oblige la partie adverse à examiner à nouveau la demande dont elle est saisie et à se prononcer par le biais d'une décision explicite.

IV.2. Thèse de la partie requérante

5. En réplique, la requérante conteste que la jurisprudence citée par la partie adverse soit figée. Elle développe deux motifs pour lesquels elle estime conserver un intérêt à ce qu'il soit statué sur la légalité de la décision présentement attaquée.

Elle expose, d'abord, que, compte tenu de l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice, il appartient au Conseil d'État de statuer sur la légalité de l'acte attaqué, de sorte qu'elle a intérêt à poursuivre son action quand bien même elle aurait aujourd'hui perdu intérêt à l'annulation de cette décision, *quod non*.

Par ailleurs, elle fait valoir que l'arrêt auquel la partie adverse se réfère est critiquable sous deux aspects. D'une part, à son estime, il vide de sa substance l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État puisqu'il consacre que, si une autorité prend une décision explicite après une décision implicite de rejet, elle sera « systématiquement absoute de la sanction attachée à l'illégalité de la décision implicite », à savoir son annulation éventuelle par le Conseil d'État. D'autre part, elle considère que l'arrêt en cause ne prend pas en compte l'éventualité d'une décision explicite annulée pour incompétence de l'auteur de l'acte, auquel cas l'autorité n'est plus compétente pour examiner à nouveau la demande et seule la décision implicite de rejet, non annulée, demeure dans l'ordre juridique.

À cet égard, elle fait observer que dans son recours en annulation contre la décision explicite, enrôlé sous le n° 222.741/XIII-8079, le premier moyen est précisément pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, avec la conséquence qu'en cas d'annulation de la décision explicite, la décision implicite de rejet « réapparaît[a] ». Elle en conclut qu'elle conserve bien un intérêt à sa requête. Surabondamment, elle estime que la présente affaire et l'affaire A. 222.741/XIII-8079 sont étroitement liées et qu'il serait opportun de les joindre.

6. Dans son dernier mémoire, à propos de la demande d'indemnité réparatrice, elle insiste sur le fait que l'arrêt de la Cour de cassation du 15 septembre 2017 qui a cassé l'arrêt n° 232.416 du 2 octobre 2015 – parce qu'il a tenu un arrêt constatant la perte d'objet pour un arrêt constatant une illégalité au sens de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État –, n'a pas pour portée d'interdire au Conseil d'État de constater l'illégalité d'un acte administratif retiré s'il est également saisi d'une demande d'indemnité réparatrice mais, au contraire, de l'inviter impérativement à constater, le cas échéant, l'illégalité de l'acte, pour ensuite se prononcer sur cette demande. Elle estime que, dans le cas contraire, cela

conduit à l'effet pervers qu'il suffirait à une autorité craignant une annulation de procéder au retrait de son acte pour que la demande d'indemnité réparatrice soit jugée irrecevable, alors que, par ailleurs, une partie qui a introduit une demande d'indemnité réparatrice ne peut plus introduire d'action en responsabilité civile pour obtenir réparation.

Quant à l'arrêt n° 232.584 du 15 octobre 2015, elle répète les raisons pour lesquelles elle estime qu'il vide l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État de sa substance et détaille ensuite les inconvénients liés, à son estime, au fait que l'autorité ne soit jamais punie d'une décision implicite de rejet lorsqu'elle prend ensuite une décision explicite. Elle fait notamment valoir que l'introduction d'une nouvelle demande de certificat d'urbanisme n° 2, si la réfection de l'acte explicite n'est pas possible, ne pallie pas l'existence de la décision implicite de rejet qui constitue un précédent dont la partie adverse ne pourra faire abstraction.

Pour le surplus, elle aborde, à nouveau, la question de la connexité entre les recours dirigés respectivement contre la décision implicite de rejet et la décision explicite.

IV.3. Examen

7. À titre liminaire, il y a lieu de relever que, par deux fois, dans les arrêts n° 242.123 du 16 juillet 2018 et n° 249.130 du 3 décembre 2020, le Conseil d'État a jugé que, dans l'intérêt d'une bonne justice, il convenait d'examiner en même temps les présentes demandes et celles formulées dans l'affaire A. 222.741/XIII-8079. Elles ont été examinées ensemble à l'audience du 23 septembre 2021 et font l'objet d'arrêts prononcés le même jour, fussent-ils distincts.

8. Il résulte des travaux préparatoires de ce qui allait devenir l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État que le mécanisme prévu par cette disposition n'a pas pour effet de dessaisir l'autorité administrative de sa compétence. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1962-1963, n° 128, pp. 5 et 6) indique ce qui suit :

« Si l'intéressé n'agit pas devant le Conseil d'État dans un délai de 60 jours à partir du moment où la décision implicite de rejet est acquise, la forclusion lui sera opposable quant à cette décision implicite.

Par contre, si l'administration prend par la suite une décision explicite au sujet de la demande, un recours pourra, s'il y a lieu, être à nouveau exercé devant le Conseil d'État dans les délais ordinaires ».

C'est ce que prévoit expressément l'article 32, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le législateur a donc voulu 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 celle-ci. La substitution d'une décision explicite fait disparaître l'objet du recours en ce qui concerne la décision implicite résultant de l'application de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cette substitution de décisions a été admise, voire souhaitée par le législateur lui-même. L'annulation éventuelle de la décision explicite ne rendra pas « exécutoire » la décision implicite de rejet mais obligera la partie adverse à examiner à nouveau, expressément, la demande dont elle est saisie.

Tel est d'ailleurs l'intérêt de la requérante qui indique dans son recours que, par sa demande de certificat d'urbanisme n° 2, elle souhaite obtenir de l'autorité communale et du fonctionnaire délégué une appréciation sur son projet, pour disposer des informations souhaitées devant l'aider à l'élaboration de sa demande de permis d'urbanisme en pleine connaissance de cause, par le biais d'une décision explicite.

9. Il est à noter qu'en l'affaire enrôlée sous le n° A. 222.741/XIII-8079, l'arrêt interlocutoire n° 249.128 du 3 décembre 2020 a jugé non fondé le premier moyen de la requête pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte et que les motifs retenus par l'arrêt n° 251.946 prononcé ce jour pour annuler le certificat d'urbanisme n° 2 explicite du 31 mai 2017 n'empêchent pas la réfection d'une décision explicite. En conséquence, les arguments de la requérante quant à l'éventualité d'une décision explicite annulée pour incompétence de l'auteur de l'acte empêchant une telle réfection de l'acte explicite annulé, sont sans pertinence en l'espèce.

Par conséquent, qu'il n'y a plus lieu à statuer sur la présente requête en annulation.

V. Incidence de l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice

10. Par la requête introductive, la requérante a également introduit une demande d'indemnité réparatrice tendant à compenser le préjudice allégué subi du fait de l'illégalité de l'acte attaqué dans la présente cause.

Par l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que l'intérêt au recours requis par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État devait exister non seulement au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture

des débats. Elle juge à cet égard que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne peut pas empêcher le rejet de la requête en annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a effectivement perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait.

Cependant, par le même arrêt n° 244.015, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a jugé que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice. Ainsi, au point 16 de l'arrêt, l'assemblée générale affirme qu'une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée, et ce en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, obtenir de ce dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation.

En l'espèce, la demande d'indemnité réparatrice – qui, comme l'indique l'assemblée générale, demeure en partie dépendante de la requête en annulation s'agissant notamment des moyens d'illégalité allégués – a été introduite avant la clôture des débats relatifs à la requête en annulation.

Il s'ensuit que, conformément à l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019 précité, il existe, dans le chef du Conseil d'État, une obligation d'examiner les moyens afin de pouvoir constater l'éventuelle illégalité de la décision attaquée, sous réserve toutefois de la recevabilité initiale du recours, ce qui n'est pas contesté en l'espèce, et si cela est nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice.

De jurisprudence constante, cette possibilité est étendue à l'hypothèse du retrait de l'acte attaqué et, partant, de la perte d'objet.

11. En l'espèce, toutefois, il n'est pas nécessaire de vérifier la légalité de la décision implicite de rejet attaquée, à laquelle une décision explicite statuant sur la demande de certificat d'urbanisme n° 2 s'est substituée, pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice, qu'il convient de rejeter dès à présent pour les raisons ci-après exposées.

VI. Demande d'indemnité réparatrice

VI.1. Thèse de la partie requérante

12. La requérante fait valoir, dans son chef, un préjudice lié au fait que la décision implicite de rejet l'a privée de l'acte préparatoire qui devait l'aider à l'élaboration de sa demande de permis d'urbanisme en pleine connaissance de cause et « de la sécurité juridique qu'aurait dû lui apporter la validité de deux ans de l'appréciation du collège communal et du fonctionnaire délégué jusqu'à la délivrance d'une décision explicite, pour autant que cette délivrance intervienne ». Elle ajoute avoir subi de nombreux frais dus à la procédure, tels des frais de déplacements ou de courriers recommandés, de même qu'une surcharge de travail pour son gérant par le fait de devoir rédiger des actes de procédure et être présent à l'audience. Elle évalue le premier poste à 5.000 euros et le second à 700 euros.

13. En réplique, elle justifie le montant forfaitaire de 5.000 euros réclamé par le fait qu'introduisant sa demande en indemnité réparatrice le 23 mai 2017, elle ne pouvait prévoir la date à laquelle serait délivré le certificat d'urbanisme n° 2 et pouvait légitimement supposer qu'il ne le serait pas, dès lors qu'à peine huit jours plus tard, le CoDT entrerait en vigueur et qu'en cette hypothèse, aux termes de l'article D.IV.110 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 ».

Elle expose que pour la période allant du 18 mai au 8 juin 2017, date à laquelle elle a reçu le certificat d'urbanisme n° 2 du 31 mai 2017, elle a effectivement été privée des informations et de la sécurité juridique que cet acte devait lui procurer, préjudice qu'elle subira à nouveau si la décision explicite est annulée pour cause d'incompétence de l'auteur de l'acte. Elle estime que, dans ces circonstances, le montant forfaitaire de 5.000 euros est particulièrement raisonnable, d'autant qu'au vu des antécédents, et notamment de l'annulation d'un précédent certificat d'urbanisme pour incompétence de l'auteur de l'acte, il s'agit « d'un énième retard » subi dans le cours de la procédure.

Elle persiste dans sa demande visant un montant de 700 euros dès lors qu'elle continue à devoir déployer des efforts importants pour faire valoir ses droits, malgré la délivrance du certificat d'urbanisme sollicité.

VI.2. Examen

14. Comme déjà exposé, l'autorité peut encore prendre une décision explicite après une décision implicite de rejet et même après l'expiration du délai de recours contre celle-ci. En l'espèce, aux termes de l'arrêt n° 249.128 précité du 3 décembre 2020, le dépassement du délai d'ordre de septante-cinq jours, visé à l'article 150bis du CWATUP, et le délai mis par l'autorité pour statuer de manière explicite sur la demande de certificat d'urbanisme n° 2 du 3 novembre 2016, ne sont pas à ce point longs qu'il faille les considérer comme déraisonnables « au regard des différentes étapes qu'a nécessité l'instruction globale de la demande ».

Il en résulte que le premier objet de la demande, qui revient à soutenir que la partie adverse a tardé, de manière irrégulière, à délivrer l'acte devant aider la requérante dans l'élaboration de sa demande de permis d'urbanisme en pleine connaissance de cause, doit être rejeté.

15. Quant au second préjudice allégué, s'il est effectivement concevable que le gérant de la société a passé de nombreuses heures à la préparation de sa défense, la requérante reste en défaut d'établir, avec un minimum de précision, le préjudice concret que la SPRL aurait elle-même subi de ce chef, que ce soit financièrement ou dans le cadre de ses activités.

Le second objet de la demande est rejeté.

VII. Indemnité de procédure et dépens

16. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

Il n'est pas contesté que, le délai pour statuer de manière explicite fût-il resté raisonnable, la partie adverse s'est prononcée après l'expiration du délai de septante-cinq jours susvisé et plus de quatre mois après la mise en demeure dont elle était saisie par la requérante. Ces circonstances justifient de mettre à sa charge les dépens liés au recours en annulation.

Aucune des parties n'a obtenu gain de cause. Il n'y a pas lieu d'accorder à la partie adverse l'indemnité de procédure qu'elle réclame.

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

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en annulation.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 26 octobre 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux