

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.493 du 16 janvier 2023

A. 235.315/XIII-9514

En cause : 1. **MICHEL** Joëlle,
 2. **PROPSON** Xavier,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Vincent LETELLIER, avocat,
 rue Vanderlinden 35
 1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 27 décembre 2021, Joëlle Michel et Xavier Propson demandent l'annulation de l'arrêté du ministre de l'Aménagement du territoire du 31 mai 2021 refusant, sur recours, le permis d'urbanisme sollicité par Joëlle Michel et ayant pour objet la régularisation de l'extension d'un bungalow et de la construction d'un volume annexe à usage de remise et d'abris pour animaux sur une parcelle sise à La Roche-en-Ardenne, Hubermont, 66.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 19 octobre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 17 novembre 2022 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier 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 utiles à l'examen de la cause

3. En septembre 2020, Joëlle Michel introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'extension d'un bungalow et d'un volume annexe à usage de remise et d'abris pour animaux sur un bien sis à La Roche-en-Ardenne, Hubermont, 66 et cadastré division 5, section B, n^{os} 1315r, 1315s et 1315m.

Le bien est situé en zone forestière dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Marche-La Roche, approuvé par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 mars 1987.

Le récépissé de dépôt de la demande est établi le 14 septembre 2020.

4. Le 25 septembre 2020, l'administration communale notifie à la demanderesse de permis un relevé des pièces manquantes à transmettre. Il est donné suite à cette demande le 9 octobre 2020.

Le 21 octobre 2020, le dossier de demande est déclaré complet et recevable par le collège communal.

Le 23 octobre 2020, la commune précise que le dossier est soumis à l'avis du département de la Nature et des forêts (DNF), à une enquête publique et à l'avis conforme du fonctionnaire délégué.

5. L'enquête publique est organisée du 31 octobre au 16 novembre 2020. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 18 novembre 2020, avis défavorable du DNF;
- le 2 décembre 2020, avis défavorable du collège communal de La Roche-en-Ardenne;
- le 5 janvier 2021, avis défavorable du fonctionnaire délégué.

6. Le 27 janvier 2021, le collège communal de La Roche-en-Ardenne refuse le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 25 février 2021, la première partie requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision susvisée du collège communal du 27 janvier 2021.

Le 9 mars 2021, la partie adverse en accuse réception. Elle précise que le recours a été réceptionné le 26 février 2021.

8. Le 24 mars 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie sa première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 12 avril 2021. Le même jour, elle émet un avis défavorable sur la demande.

Dans une note du 3 mai 2021, reçue le 4 mai 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis demandé.

9. Le 31 mai 2021, la partie adverse refuse, sur recours, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié le 3 juin 2021 à la première partie requérante.

10. Par une requête introduite le 2 août 2021, les requérants demandent l'annulation de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué du 5 janvier 2021 et de la décision du collège du 27 janvier 2021, précités. Ce recours est pendant sous le numéro de rôle A. 234.233/XIII-9351.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

11. Sur la recevabilité *ratione temporis*, la partie adverse expose que l'acte attaqué, daté du 31 mai 2021, a été notifié aux requérants par un courrier recommandé du 3 juin 2021, que l'accusé de réception de ce pli a été signé le lendemain, que le courrier précité du 3 juin 2021 mentionne les voies de recours et que, partant, son envoi a déclenché le délai de soixante jours fixé par l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Elle observe que le présent recours, introduite le 27 décembre 2021, soit près de sept mois après sa notification, est irrecevable.

Elle ajoute que, l'arrêté attaqué ayant été notifié dans les formes, la vérification du respect des délais par la partie adverse, statuant sur recours, pouvait être faite sur la base du dossier administratif dont il était loisible aux requérants de solliciter l'accès ou demander une copie.

IV.2. Thèse des parties requérantes

12. Les requérants exposent que l'acte attaqué leur a été notifié le 3 juin 2021, soit 97 jours après la réception du recours administratif, que, n'ayant pas été avisés de l'envoi d'une proposition de décision de l'administration dans le délai requis, « ils se sont légitimement référés au délai global de rigueur de 95 jours pour estimer que la décision du Gouvernement était tardive », et que, compte tenu du non-respect de l'article D.IV.67, alinéa 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT), ce n'est qu'après avoir pris connaissance du dossier administratif et du mémoire en réponse déposés dans le cadre de l'affaire enrôlée sous le numéro A. 234.233/XIII-9351 qu'ils ont pu constater que la décision prise sur recours l'a été dans le délai légal. Ils ajoutent que la partie adverse leur a, par deux fois, donné le renseignement erroné selon lequel l'envoi de la décision sur recours aurait lieu au plus tard le 1^{er} juin 2021, ce qui les a également induits en erreur.

Ils indiquent avoir introduit le présent recours à titre conservatoire, si leur autre recours est déclaré irrecevable et qu'en conséquence, il est recevable *ratione materiae*.

13. Quant à la recevabilité *ratione temporis*, ils font valoir que le recours a été introduit « dans les soixante jours à dater de la prise de connaissance de la

validité de la décision du Ministre », de sorte qu'il est recevable. Ils estiment en effet qu'avant consultation du dossier administratif déposé dans le cadre du recours pendant sous le numéro de rôle A. 234.233/XIII-9351, ils « pouvaient légitimement croire que la décision de refus de permis d'urbanisme du collège communal de La Roche-en-Ardenne avait été confirmée en raison du dépassement du délai prescrit à l'article D.IV.67 [du CoDT] ».

14. En réplique, ils insistent sur le fait que la présente affaire fait suite à l'introduction d'un premier recours le 2 août 2021, dans lequel ils soutiennent que la décision présentement attaquée, notifiée tardivement, doit être tenue pour inexistante et que la décision du collège communal est confirmée, et qu'en effet, l'administration ne les ayant pas avisés de l'envoi au Gouvernement d'une proposition motivée de décision et l'acte attaqué n'en faisant pas mention, ils ont pu légitimement n'introduire leur recours en annulation que contre l'avis conforme du fonctionnaire délégué et la décision du collège communal.

Quand bien même la décision du ministre est intervenue dans le délai requis, ils émettent des doutes sur la régularité de l'envoi de la proposition de décision de l'administration sans en aviser la première requérante, de sorte que c'est bien à titre conservatoire que la présente procédure est introduite.

Ils soutiennent que la question de la recevabilité du présent recours ne se pose que si l'on considère que l'absence d'information de l'auteur du recours administratif quant à l'envoi de la proposition de décision au ministre ne vicie pas la procédure d'instruction du recours et, « en particulier, n'empêche pas que le délai dans lequel le Gouvernement doit notifier sa décision puisse être prolongé à concurrence du nombre de jours qui se seraient écoulés entre l'envoi de la proposition et sa réception dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, l'administration a envoyé sa proposition le dernier jour du délai qui lui était imparti ». Ils estiment que la question se pose d'autant plus en l'espèce que, par deux fois, l'administration les a informés que la notification de la décision sur recours devait intervenir au plus tard le 1^{er} juin.

15. Ils font valoir que s'ils ont considéré par erreur que la notification de la décision du ministre était irrégulière, cette erreur est imputable à la partie adverse, de sorte que « le délai de recours contre la décision en apparence dépourvue de tout caractère exécutoire en raison de sa notification en apparence tardive doit à tout le moins être interrompu jusqu'à ce que cette apparence ait été levée ». À leur estime, cela ne peut se faire que par un arrêt décidant que la décision du ministre ne peut être tenue pour inexistante et, en conséquence, le présent recours qui a été introduit

« avant l'entame du nouveau délai de recours qui résulterait de cet arrêt », est nécessairement recevable *ratione temporis*.

Ils soutiennent que toute autre appréciation porte une atteinte disproportionnée au droit à un procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et au droit à un recours effectif qui résulte de la combinaison de l'article 14 de la même Convention avec les articles 8 de celle-ci et 1^{er} du premier protocole additionnel.

IV.3. Examen

16. Aux termes de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le recours pour excès de pouvoir est prescrit soixante jours après que la décision incriminée a été publiée ou notifiée. Si elle ne doit être ni publiée ni notifiée, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.

En l'espèce, les requérants ne contestent pas que l'acte attaqué leur a été notifié par un pli recommandé du 3 juin 2021, réceptionné le 4 juin 2021. Cet envoi fait partie du dossier joint de la requête. Conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, y sont mentionnées l'existence des voies de recours ainsi que les formes et délais à respecter, d'une manière qui n'est pas remise en cause.

Il résulte de ce qui précède que la requête introduite le 27 décembre 2021 contre un acte régulièrement notifié aux requérants le 4 juin 2021, est manifestement tardive.

17. Les requérants soutiennent qu'ils ont pu légitimement penser que la décision de refus du collège communal avait été confirmée en application de l'article D.IV.67, alinéa 3, du CoDT et que, si tel n'est finalement pas le cas, le présent recours est recevable *ratione temporis*, ayant été introduit « dans les soixante jours à dater de la prise de connaissance de la validité de la décision du Ministre ». Cette thèse ne peut être suivie pour les raisons suivantes.

18. L'article D.IV.67 du CoDT dispose comme il 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 ».

Les requérants concèdent – à juste titre – que les délais prescrits par cette disposition ont été respectés en l'espèce :

- le recours administratif a été réceptionné le 26 février 2021;
- la proposition de décision de l'administration a été envoyée le lundi 3 mai 2021, soit le premier jour ouvrable suivant le dimanche 2 mai 2021, dernier jour du délai de soixante-cinq jours visé à l'article D.IV.67, alinéa 1^{er}, du CoDT;
- la décision attaquée a été envoyée le 3 juin 2021, le trentième jour suivant la date de réception par le Gouvernement, soit le 4 mai 2021, de la proposition de décision précitée.

La décision dont recours n'a donc pas été confirmée par l'effet de l'article D.IV.67, alinéa 3, du CoDT.

19. Compte tenu de la présomption de légalité qui est attachée aux actes administratifs, laquelle résulte des prérogatives de puissance publique reconnues aux autorités administratives, la décision de refus du permis d'urbanisme, prise sur recours, existe depuis son adoption par la partie adverse le 31 mai 2021 et fait partie de l'ordonnancement juridique tant qu'elle n'a pas été annulée pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir.

Il n'appartenait pas aux requérants de considérer d'initiative l'acte attaqué, qui leur a été régulièrement notifié, comme inexistant « en apparence » et il ne s'agissait pas de susciter un arrêt « qui considérerait que la décision du ministre ne peut être tenue pour inexistante » mais, au contraire, compte tenu de la présomption de légalité ci-avant rappelée, de le considérer comme faisant partie de l'ordonnancement juridique, quitte à introduire un recours tendant à son annulation par le juge de l'excès de pouvoir et, partant, à sa disparition de l'ordre juridique.

De même, le non-respect de la formalité d'information du demandeur prescrite à l'article D.IV.67, alinéa 1^{er}, du CoDT, celle-ci constituerait-elle une formalité substantielle, serait, le cas échéant, susceptible de vicier la légalité de l'acte attaqué mais non, en soi, de le rendre inexistant.

20. Par ailleurs, la recevabilité d'un recours est une question d'ordre public, devant au besoin être soulevée d'office par le juge et qui doit être examinée préalablement au bien-fondé dudit recours. Le constat de l'irrecevabilité du recours suffit à justifier légalement que le juge n'aborde pas les moyens de la requête.

Il ressort notamment des arrêts *Conka c. Belgique* du 5 février 2002 et *MSS c. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011 de la Cour européenne des droits de l'homme, que l'effectivité d'un recours tant au sens de l'article 13 [et non l'article 14] de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant et n'implique nullement l'obligation d'examiner au fond une requête qui ne satisferait pas aux conditions de recevabilité. Ainsi, la circonstance que l'un des moyens invoqués à l'appui du recours est d'ordre public n'implique nullement que le juge administratif doive passer outre l'examen préalable de la recevabilité du recours.

À cet égard, il ne saurait être considéré que la partie adverse a induit les requérants en erreur, mettant à mal leurs droits à un procès équitable et à un recours effectif, alors que, précisément, elle leur a notifié, de manière régulière et dans le délai imparti, la décision attaquée, en mentionnant l'existence des voies de recours ainsi que les formes et délais à respecter, conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

21. Le recours en annulation, introduit par la voie électronique le 27 décembre 2021, est tardif et, partant, irrecevable, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure peuvent être suivies.

V. Indemnité de procédure

22. 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 est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune .

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge des parties requérantes, à concurrence de 11 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis également à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre,
le 16 janvier 2023 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux