CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 260.370 du 2 juillet 2024

A. 234.233/XIII-9351

En cause : 1. **J.M.**,
2. **X.P.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden 35
1030 Bruxelles,

contre :

1. **ville de La Roche-en-Ardenne**,
représentée par son collège communal,
2. **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

Par une requête introduite le 2 août 2021 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation, d'une part, « de l'avis conforme défavorable du fonctionnaire délégué adressé le 5 janvier 2021 sur la demande de permis d'urbanisme introduite par la première requérante concernant la régularisation de l'extension d'un bungalow et d'un volume annexe à usage de remise et d'abris pour animaux sur une parcelle à Hubermont » et, d'autre part, « de la décision subséquente du collège communal de La Roche-en-Ardenne du 27 janvier 2021 refusant le permis ».

II. Procédure

Le dossier administratif de la seconde partie adverse a été déposé.

Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse et le mémoire en réplique ont été régulièrement échangés.

M^me^ Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 23 mai 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 juin 2024 et le rapport leur a été notifié.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Marine Wilmet, *loco* M^e^ Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur adjoint, 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

1. En septembre 2020, J.M. 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.

2. 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.

3. 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 ; il s'agit du premier acte attaqué.

4. Le 27 janvier 2021, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit du second acte attaqué.

5. 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, l'autorité régionale en accuse réception. Elle précise que le recours a été réceptionné le 26 février 2021.

6. Le 24 mars 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) 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 DJRC propose au ministre de refuser le permis demandé.

7. Le 31 mai 2021, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse, sur recours, de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est notifiée le 3 juin 2021 à la première partie requérante.

8. Par une requête introduite le 27 décembre 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 31 mai 2021 susvisé (affaire portant le numéro de rôle A. 235.315/XIII-9514).

L'arrêt n° 255.493 du 16 janvier 2023 rejette cette requête.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le recours est manifestement irrecevable.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La seconde partie adverse

La seconde partie adverse indique que le recours auprès du Gouvernement wallon a été reçu le 26 février 2021, que la proposition de la DJRC a été adressée au ministre le lundi 3 mai 2021, soit dans le délai de 65 jours visé à l'article D.IV.67, alinéa 1er, du Code du développement territorial (CoDT), et que cette proposition a été réceptionnée par le ministre le 4 mai 2021, de sorte que la notification, le 3 juin 2021, de l'arrêté ministériel du 31 mai 2021 est bien intervenue dans le délai de 30 jours visé à l'article D.IV.67 du CoDT et que la décision du collège communal n'existe plus dans l'ordonnancement juridique. Elle estime, en conséquence, que le recours dirigé contre cette décision est irrecevable.

B. Les parties requérantes

Les parties requérantes indiquent que la décision du Gouvernement qui devait, selon elles, être envoyée au plus tard le 1er juin 2021, ne l'a été que le 3 juin suivant, de sorte que la décision du collège communal a été confirmée, en application de l'article D.IV.67 du CoDT, et que c'est contre cette décision et la décision du fonctionnaire délégué qui a refusé la dérogation sollicitée que le recours doit être dirigé. Elles précisent que le recours est introduit dans les soixante jours à dater de la notification tardive de la décision du ministre et que, préalablement à cette notification, elles ne pouvaient pas savoir si une décision avait été prise et si celle-ci avait été envoyée dans les délais, de sorte que le recours est recevable *ratione temporis*.

Dans leur mémoire en réplique, elles soutiennent que le Gouvernement a envoyé sa décision 97 jours après avoir reçu leur recours. Elles rappellent que le délai de rigueur global dans lequel l'autorité de recours doit en principe envoyer sa décision peut être supérieur à 95 jours dans trois cas spécifiques.

Elles admettent qu'en l'espèce, l'administration a envoyé sa proposition de décision le dernier jour du délai de 65 jours et que la décision du Gouvernement a ensuite été rendue dans le délai légal de 30 jours. Elles font cependant valoir que la seconde partie adverse les a informées, à deux reprises, de ce que la décision du Gouvernement devait être envoyée, au plus tard, le 1er juin 2021, raison pour laquelle elles ont considéré que la décision sur recours, notifiée le 3 juin 2021, l'avait été en dehors du délai légal et que la décision du collège communal était confirmée et pouvait, dès lors, faire l'objet du recours en annulation.

Elles indiquent qu'il ne leur était pas possible de déterminer si le délai avait, ou non, été respecté par le ministre, dès lors qu'elles n'ont pas été avisées de l'envoi, par l'administration, de la proposition de décision sur recours, comme l'impose pourtant l'article D.IV.67, alinéa 1er, du CoDT.

Elles estiment que l'envoi d'informations inexactes, couplé au non-respect de l'obligation de les aviser de l'envoi de la proposition de décision, a eu pour effet de les induire en erreur quant au respect des délais imposés à l'article D.IV.67 du CoDT.

Elles considèrent que l'obligation d'informer le requérant de la date d'envoi de la proposition de décision de l'administration est une formalité substantielle à l'adoption de la décision du Gouvernement et que sa violation entache dès lors la légalité de cette décision. Elles sont d'avis que la sanction de la violation de cette formalité substantielle doit conduire à priver d'effet l'envoi litigieux et avoir pour conséquence que le Gouvernement devait statuer dans le délai maximal de 95 jours.

Elles en déduisent que dès lors que la procédure sur recours est irrégulière eu égard au dépassement du délai de 95 jours dont disposait le Gouvernement pour statuer, leur recours introduit contre la décision du collège communal, confirmée conformément à l'article D.IV.67, alinéa 3, du CoDT, est recevable.

V.2. Examen

L'arrêt n° 255.493 du 16 janvier 2023, précité, a rejeté le recours dirigé contre l'arrêté du 31 mai 2021 susvisé au terme du raisonnement suivant :

« 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 1er, 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 1er, 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 ».

Il ressort des motifs de cet arrêt que la décision de l'autorité communale, adoptée 27 janvier 2021, n'a pas été confirmée par l'effet de l'article D.IV.67, alinéa 3, du CoDT et qu'il n'y a pas lieu de tenir pour inexistant l'arrêté ministériel du 31 mai 2021 pris sur recours.

Partant, dès lors que l'article D.IV.67 du CoDT institue un recours en réformation, cet arrêté ministériel est venu se substituer à la décision prise par l'autorité communale au premier échelon de la procédure administrative qui constitue le second acte attaqué.

Le recours dirigé contre celui-ci et contre l'avis du fonctionnaire délégué, qui lui est encore antérieur, est dès lors irrecevable.

Par conséquent, les conclusions du rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure et dépens

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

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes sollicitent que les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure qu'elles liquident à la somme de 700 euros, soient mis à la charge de la seconde partie adverse, dès lors que leur erreur résulte de l'attitude adoptée par cette partie. Elles exposent qu'elles n'auraient en effet pas formé de recours contre la décision de refus de permis du collège communal mais bien à l'encontre de la décision du Gouvernement du 31 mai 2021 (ou, à tout le moins, à l'encontre des deux actes en cas d'incertitude) si la procédure avait été respectée et que l'administration les avait, conformément à ce qu'elle leur annonçait dans les courriers des 9 et 24 mars 2021, informées correctement du suivi de leur dossier et qu'elle ne leur avait pas indiqué, par deux fois, une date limite maximale erronée pour l'envoi de la décision du Gouvernement.

Les parties requérantes ne peuvent être considérées comme ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État de sorte qu'aucune indemnité de procédure ne peut leur être accordée.

Quant à la seconde partie adverse, elle obtient gain de cause dans la présente affaire. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la seconde partie adverse, à la charge des parties requérantes, pour moitié chacune.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, pour moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 juillet 2024, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Luc Donnay