

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.820 du 19 décembre 2024

A. 230.386/XIII-8918

En cause :

1. H.M.,
2. S.D.,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

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

2. la commune d'Esneux, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et
Martin LAUWERS, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 9 mars 2020 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation, d'une part, de la décision du 2 janvier 2020 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de leur délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la rénovation et la transformation d'une habitation existante sur un bien sis à Esneux, rue des Ronces, 8, et, d'autre part, des articles 1.4 et 2 de la décision du 26 août 2019 par laquelle le collège communal d'Esneux leur octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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.

Les parties requérantes et la seconde partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Louis Dehin, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et M^e Amandine Huart, *loco* M^{es} Michel Delnoy et Martin Lauwers, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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. Le 11 avril 2016, H.M. et S.D. acquièrent une maison d'habitation sise à Tilff (Esneux), rue des Ronces, 8, sur un bien cadastré division 2, section A, n^{os} 456 c5 et d5.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987.

La rue des Ronces est un chemin vicinal repris à l'atlas sous le n° 38. Elle est asphaltée jusqu'à la hauteur de l'habitation du n° 6 et se transforme au-delà en un chemin de terre. Celui-ci, érodé en certains endroits, constitue l'unique accès à l'immeuble des requérants, ce qui requiert sa remise en état.

4. Entre avril 2016 et octobre 2018, des contacts ont lieu entre les requérants et l'administration communale d'Esneux, relatifs à la problématique de la remise en état du chemin vicinal et à une éventuelle cession en pleine propriété de la partie de celui-ci au-delà de l'asphaltage. Les négociations n'aboutissent pas.

Le 28 janvier 2019, la commune d'Esneux est assignée par les requérants devant le juge de paix de Sprimont en vue d'obtenir qu'elle effectue les travaux et réparations utiles à rétablir un accès carrossable et sécurisé vers leur propriété. Cette affaire est enrôlée le n° 2019/A/138. Lors de l'audience du 10 septembre 2019, le juge de paix renvoie l'affaire au rôle général.

5. Entre-temps, le 25 septembre 2018, l'agent constatateur de la commune effectue une visite de contrôle et constate la réalisation, sans permis d'urbanisme, de travaux de transformation de l'habitation des requérants. Il adresse à ceux-ci un avertissement préalable, le 26 septembre 2018, leur accordant un délai jusqu'au 25 mars 2019, pour mettre fin de manière volontaire à l'infraction.

Par un courriel du 20 mars et un courrier du 22 mars 2019, il les informe de sa décision de ne pas dresser un procès-verbal de constat d'infraction et de leur accorder une prorogation du délai de mise en conformité jusqu'au 1^{er} novembre 2019, pour « l'obtention d'un permis et ce en respect de l'article D.VII.4 du CoDT ».

6. Le 9 mai 2019, les requérants introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une maison sur le bien sis rue des Ronces, 8 à Esneux.

Le 29 mai 2019, l'administration communale leur adresse un relevé des pièces manquantes. Le 25 juin 2019, après réception de celles-ci, elle accuse réception du dossier complet de demande.

7. Divers avis sont émis sur la demande.

8. Le 26 août 2019, le collège communal d'Esneux décide d'octroyer, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit du second acte attaqué.

9. Le 1^{er} octobre 2019, les requérants introduisent un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

10. Le 14 octobre 2019, les requérants déposent, à la demande de la direction juridique, des recours et du contentieux, quatre exemplaires complémentaires des plans.

Le 28 octobre 2019, celle-ci notifie une première analyse du dossier.

Par un courrier du 5 novembre 2019, la commune d'Esneux dépose une note auprès du ministre de l'Aménagement du territoire – une seconde note sera déposée le 10 décembre 2019 –.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 8 novembre 2019. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable, estimant ne pas être en possession de tous les éléments lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause.

Le 9 décembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser l'octroi du permis sollicité.

Le 16 décembre 2019, les requérants déposent une note complémentaire auprès du ministre.

11. Le 2 janvier 2020, le ministre déclare le recours recevable et refuse l'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est notifiée par pli recommandé le 8 janvier 2020.

Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties requérantes

12. Les requérants font valoir qu'ils ont intérêt au recours en qualité de propriétaires du bien considéré et de demandeurs de l'autorisation refusée par le second acte attaqué ou de bénéficiaires du permis délivré au premier échelon administratif mais subordonné à des conditions désavantageuses.

Ils indiquent que le présent recours est introduit dans les soixante jours de la réception du premier acte attaqué et que le délai de recours relatif au second acte attaqué ne commencera à courir qu'après l'annulation du premier acte.

IV.2. Thèses des parties adverses

13. La première partie adverse répond que le premier acte attaqué a été adopté dans les délais requis et renvoie, à cet égard, à sa réponse au premier moyen. Le recours est, à son estime, irrecevable en ce qui concerne le second acte attaqué, puisque le premier acte attaqué s'y est substitué et que les requérants en demandent l'annulation partielle, alors qu'il est indivisible.

14. La seconde partie adverse considère que l'intérêt au recours est illégitime, dès lors que le projet vise des travaux entamés sans permis et que leurs exécution, poursuite et maintien constituent une infraction pénale. Elle souligne que le premier acte attaqué refuse le permis d'urbanisme de régularisation, tout en indiquant ce qu'il y a lieu de faire pour que le projet soit acceptable et que le second acte attaqué autorise et régularise le projet sous conditions. Elle fait grief aux requérants, dans ces conditions, de n'avoir jamais envisagé l'introduction d'une nouvelle demande de permis mieux étayée, pour donner suite aux demandes des parties adverses.

Elle conclut, par ailleurs, à l'irrecevabilité du recours dirigé contre le second acte attaqué, puisque le premier acte s'y est substitué.

IV.3. Examen

15. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière

exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

16. En l'espèce, les requérants ont effectué des travaux de transformation de leur habitation sans obtention préalable d'un permis d'urbanisme. Le 26 septembre 2018, un avertissement préalable leur a été adressé par l'agent constatateur, leur accordant un délai jusqu'au 25 mars 2019 pour mettre fin à cette infraction, soit par la remise en état des lieux, soit par l'obtention d'un permis d'urbanisme, à défaut de quoi un procès-verbal de constat d'infraction urbanistique serait dressé. Une prorogation du délai précité leur a été accordée, jusqu'au 1^{er} novembre 2019, pour « l'obtention d'un permis et ce en respect de l'article D.VII.4 du CoDT ».

L'intérêt au recours des requérants contre le premier acte attaqué ne saurait être qualifié d'illégitime, dès lors que la demande de permis d'urbanisme, introduite le 9 mai 2019, fait précisément suite à l'avertissement de l'agent constatateur invitant les requérants à mettre fin à la situation infractionnelle constatée. La circonstance qu'ils n'ont pas complété la demande ou envisagé le dépôt d'une nouvelle demande de permis est sans incidence à cet égard.

Sur ce point, l'exception ne peut être accueillie.

17. Pour le reste, l'exception d'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué est liée à l'examen du recours au fond, et plus précisément au premier moyen de la requête qui dénonce l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur du premier acte attaqué.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

18. Les requérants prennent un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article D.IV.67, alinéa 2, du Code du développement territorial (CoDT).

19. Ils font valoir que la décision du ministre de l'Aménagement du territoire leur a été notifiée par un pli daté du 8 janvier 2020, soit le 97^e jour suivant l'accusé de réception du recours administratif introduit auprès du Gouvernement wallon, alors que le délai maximum prévu par la disposition visée au moyen est de 95 jours. Ils en concluent que ni l'acte adopté sur recours, ni sa dénonciation ne

pouvaient plus intervenir, le Gouvernement wallon étant dessaisi de sa compétence, et que la décision du collège communal a été confirmée.

Mentionnant que le recours administratif a été réceptionné le 4 octobre 2019, ils soutiennent que la décision sur recours devait être adoptée et notifiée au plus tard le 6 janvier 2020 comme le mentionne l'accusé de réception de la demande de permis, alors que le premier acte attaqué a été notifié par un pli recommandé daté et posté le 8 janvier 2020, soit en dehors du délai imparti, à un moment où le Gouvernement avait perdu sa compétence de décider, et que, par conséquent, la décision dont recours est censée avoir été confirmée.

20. En réplique, ils considèrent que l'administration s'est fixée le 6 janvier 2020 comme date ultime pour statuer et dénoncer son recours et qu'il est incontestable qu'il s'agit du 95^e jour. Ils estiment que l'administration ne peut pas se retrancher derrière une faculté de prolongation du délai pour justifier d'un envoi au-delà de celui-ci, d'autant qu'en l'espèce, le premier acte attaqué a été adopté dans le délai de 95 jours requis, soit le 2 janvier 2020, et que seul son envoi le 8 janvier 2020 la rend tardive.

Ils observent que l'acte attaqué ne contient pas de référence à la notification d'une proposition de décision adressée par l'administration le 9 décembre 2019 et reçue dans le délai requis par le ministre. Ils précisent que le ministre ne fait pas état d'un avis de l'administration et qu'il a pris sa décision motivée avant le 6 janvier 2020, de sorte que l'éventuelle prolongation de délai prévue par l'article D.I.15 du CoDT n'est pas entrée en ligne de compte et n'a pas été utilisée par l'autorité décidante. Ils en infèrent que cette prolongation ne peut leur être opposée pour justifier une notification de la décision intervenue hors délai.

V.2. Examen

21. L'article D.I.14 du CoDT dispose comme il suit :

« Le jour de l'envoi ou de la réception de l'acte, qui est le point de départ d'un délai
n'est pas compris dans le délai ».

L'article D.I.15 du CoDT est libellé comme suit :

« Le jour de l'échéance est compris dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant ».

L'article D.IV.67 du CoDT, alors applicable, prévoit ce qui 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 ».

22. Il ressort de l'article D.IV.67 du CoDT que le Gouvernement dispose, pour envoyer sa décision, d'un délai de 30 jours à partir de la réception de la proposition motivée, laquelle doit être envoyée dans un délai de 65 jours. Dès lors, si la direction juridique, des recours et du contentieux envoie sa proposition le 65^e jour, eu égard au délai de transmission par la poste, et comme le Gouvernement dispose de 30 jours pour envoyer sa décision à partir de la réception de ladite proposition, le délai global à partir de la réception du recours peut, le cas échéant, être supérieur à 95 jours. Ce dernier délai n'est applicable qu'à défaut de proposition motivée de décision adressée par la direction juridique, des recours et du contentieux dans le délai de 65 jours. À cet égard, les termes « à défaut » utilisés dans l'article D.IV.67, alinéa 2, doivent s'entendre comme visant le défaut de réception d'une proposition motivée de décision envoyée dans le délai de 65 jours, tel que requis à l'alinéa 1^{er} de la disposition. Il s'agit d'un délai de rigueur, la sanction étant que le ministre doit alors envoyer sa décision dans le délai maximal de 95 jours à dater de la réception du recours administratif.

23. En l'espèce, il ressort du dossier administratif que, le 1^{er} octobre 2019, les requérants ont introduit un recours contre le permis d'urbanisme délivré, sous conditions, le 26 août 2019, par le collège communal. Ce recours a été réceptionné par le Gouvernement wallon le 3 octobre 2019.

Le point de départ du délai de 65 jours imparti à l'administration pour envoyer sa proposition motivée de décision a donc pris cours le 4 octobre 2019 et est venu à expiration le samedi 7 décembre 2019 reporté au prochain jour ouvrable, soit le lundi 9 décembre 2019.

L'administration a envoyé sa proposition de décision le 9 décembre 2019. Elle a été réceptionnée le 10 décembre 2019 par la première partie adverse.

Le délai de 30 jours imparti au Gouvernement pour prendre et envoyer sa décision a pris cours le 11 décembre 2019 et est venu à expiration le jeudi 9 janvier 2020.

La décision de refus de permis adoptée par le ministre a été notifiée le 8 janvier 2020 aux requérants, soit dans le délai requis. La circonstance qu'elle a été prise le 2 janvier 2020 et que l'accusé de réception du recours renseigne que l'envoi au demandeur de la décision ministérielle doit se faire au plus tard le 6 janvier 2020 est sans incidence à cet égard.

Dès lors que l'envoi de la décision prise sur recours a été effectué dans le délai prévu par le CoDT, cet arrêté s'est substitué à la décision de première instance administrative, qui a disparu de l'ordonnancement juridique.

Le premier moyen n'est pas fondé.

24. Il résulte de ce qui précède que le recours, en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué, est irrecevable.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

25. En réplique, les requérants prennent un moyen nouveau, le quatrième, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

26. Sur la recevabilité du moyen, ils font valoir qu'ils ont pris connaissance de la date de notification d'un projet d'arrêté suggéré par l'administration au ministre, le 26 août 2020, soit lors de la réception des mémoires en réponse et des dossiers administratifs. Ils en déduisent que le moyen nouveau est recevable *ratione temporis*. Ils indiquent y avoir intérêt puisqu'une annulation du premier acte attaqué sur cette base permettra une réfection de l'acte et un éventuel changement d'appréciation.

27. Au fond, ils font grief au premier acte attaqué de ne pas contenir, dans sa motivation, une référence à l'envoi de la proposition motivée de décision de l'administration adressée au ministre le 9 décembre 2019, ni à sa réception le 10 décembre, alors que c'est cet envoi qui permet de justifier l'application d'un délai de notification différent de celui qui est contenu dans l'accusé de réception du 4 octobre 2019. Ils en concluent que ni l'administré, ni le juge administratif ne peuvent à la

lecture de l'acte attaqué comprendre les raisons pour lesquelles la notification de la décision pouvait intervenir après le 6 janvier 2020.

VI.2. Examen

28. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public et dénoncent des irrégularités dont la partie requérante pouvait avoir connaissance dès l'introduction de la requête. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

29. En l'espèce, le moyen nouveau, pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, n'est pas d'ordre public. Par ailleurs, une simple lecture de l'acte attaqué permettait aux requérants de constater, avant même une consultation du dossier administratif, qu'aucune référence n'était faite, dans le premier acte attaqué, aux dates d'envoi et de réception de la proposition motivée de décision adressée par la direction juridique, des recours et du contentieux au ministre. Si les requérants entendaient dénoncer cette lacune, l'argument aurait pu – et donc dû – être exposé dès la requête.

Le quatrième moyen est tardif et, partant, irrecevable.

VII. Autres moyens

30. Étant donné que le recours dirigé contre le second acte attaqué est irrecevable, il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen ni le troisième, pris à titre subsidiaire, qui, tous deux, sont exclusivement dirigés contre la décision du collège communal.

VIII. Indemnités de procédure

31. Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de, respectivement, 700 et 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure est accordée à la première partie adverse, au montant de 700 euros, et à la seconde partie adverse, au montant de 770 euros, à la charge des parties requérantes, à concurrence de 735 euros chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties requérantes, à concurrence de 10 euros chacune.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 décembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux