CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.945 du 8 avril 2025

A. 232.226/XIII-9124

En cause : **la commune de Chaumont-Gistoux,** représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Gaëtan VANHAMME, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme MIMA,
ayant élu domicile chez
M^es Benoit HAVET et Sophie OZCAN, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 novembre 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 10 septembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre, sous conditions, à la société anonyme (SA) MIMA un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois habitations unifamiliales sur un bien sis à Chaumont-Gistoux, rue Croix Thomas, cadastré 3^ème division, section D, n° 187 A 2.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 25 février 2021 par la voie électronique, la SA MIMA a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 avril 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint 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.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 janvier 2025.

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

M^e^ Nina Sarhane, *loco* M^e^ Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Gaëtan Bihain, *loco* M^es^ Benoit Havet et Sophie Ozcan, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint, 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. Le 17 septembre 2019, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois habitations unifamiliales sur un bien sis rue Croix Thomas à Chaumont-Gistoux, cadastré 3^ème^ division, section D, n° 187 A 2.

Le 22 octobre 2019, des pièces complémentaires sont communiquées. Le collège communal délivre un accusé de réception du dossier complet le 6 novembre 2019.

4. Divers services et instances émettent des avis sur la demande.

5. Par un courrier du 23 janvier 2020 envoyé le 27 janvier 2020, le collège communal décide de proroger de trente jours le délai d'envoi de sa décision.

Le 5 février 2020, il émet un avis défavorable sur la demande de permis et le transmet au fonctionnaire délégué, pour avis.

Le 17 mars 2020, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

6. Le 25 mars 2020, le collège communal refuse l'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est envoyée à la demanderesse de permis le 31 mars 2020.

7. Le 16 avril 2020, la partie intervenante introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

Le recours est réceptionné par le SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (TLPE) le 17 avril 2020.

8. À une date indéterminée, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 3 juin 2020. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 1er juillet 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire d'octroyer le permis d'urbanisme demandé, moyennant la réalisation d'une annonce de projet.

9. Le 6 juillet 2020, un membre du cabinet ministériel donne instruction à l'administration de soumettre la demande de permis aux mesures particulières de publicité pour donner suite à la note susvisée de la direction juridique, des recours et du contentieux. Cette instruction est motivée comme suit :

« La demande s'écarte des prescriptions à valeur indicative du schéma de développement communal pour les motifs suivants : la densité du projet (25

logements/ha) est supérieure à la densité maximale préconisée à cet endroit (10 logements/ha) ».

Par un courrier du 7 juillet 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux informe notamment la société intervenante qu'en raison de l'exécution de mesures particulières de publicité, « l'échéance finale du Gouvernement est fixée au 10/09/2020 suite à la prorogation des délais ».

Une annonce de projet est organisée du 24 août au 8 septembre 2020. Elle donne lieu à quatre réclamations.

Le 9 septembre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de délivrer le permis considéré sous conditions. Cette proposition est réceptionnée le 10 septembre 2020.

10. Le même jour, le ministre octroie, sous conditions, le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen soulevé d'office

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

11. L'auditeur rapporteur soulève d'office un moyen pris de la violation des articles D.IV.67 et D.IV.68 du Code du développement territorial et de l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte attaqué.

12. En substance, il expose que le recours administratif a été réceptionné par la partie adverse le 17 avril 2020 et que, tenant compte de la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours prévue par les arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés dans le cadre de la crise sanitaire liée au Covid-19, confirmés par la voie législative, et eu égard à l'article D.IV.67 du CoDT, l'acte attaqué, pris le 10 septembre 2020, a été adopté tardivement par une autorité devenue incompétente *ratione temporis*.

À cet égard, il souligne qu'en l'absence de délégation, l'organisation de mesures particulières de publicité, décidée par une autorité incompétente, soit un membre du cabinet ministériel et non le ministre, n'a pu avoir pour effet de proroger de 40 jours le délai de décision du ministre, en application de l'article D.IV.68 du CoDT.

IV.2. Examen

13. Le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte relève de l'ordre public, en sorte qu'il peut être soulevé à l'initiative de l'auditeur rapporteur.

14. L'article D.IV.67 du CoDT, alors applicable, dispose comme 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 ».

L'article D.IV.68 du même code, alors applicable, prévoit, quant à lui, ce qui suit :

« Le cas échéant, le Gouvernement exécute les mesures particulières de publicité par l'entremise de la commune ou sollicite l'avis des services ou commissions qu'il juge utile de consulter ou dont la consultation obligatoire n'a pas été réalisée. Dans ce cas, les délais de décision sont prorogés de quarante jours. Le Gouvernement en avise le demandeur ».

15. En l'espèce, le recours administratif introduit auprès du Gouvernement wallon a été réceptionné le vendredi 17 avril 2020.

Le délai de rigueur de 65 jours visé à l'article D.IV.67, alinéa 1er, du CoDT est, en principe, arrivé à échéance le lundi 22 juin 2020. Le délai de rigueur de 95 jours, dans lequel la décision prise en application de l'article D.IV.67, alinéa 2, du CoDT devait être envoyée, en l'absence d'envoi par la direction juridique, des recours et du contentieux de la proposition de décision dans le délai de 65 jours précité, a expiré, en principe, le mercredi 22 juillet 2020.

16. Cependant, l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020, dispose comme il suit :

« Les délais de rigueur et de recours fixés par les décrets et règlements de la Région wallonne ou pris en vertu de ceux-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, sont suspendus à partir du 18 mars 2020 pour une première durée de 30 jours, prorogeable deux fois jusqu'à une date fixée par arrêté du Gouvernement ne pouvant à chaque fois excéder 30 jours et justifiant de la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires ».

Cet arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 a été publié au *Moniteur belge* le 20 mars 2020 et est entré en vigueur, conformément à l'article 4, le 19 mars 2020. Il a fait l'objet d'une confirmation législative par l'effet de l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au Covid-19.

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 précité prévoit, quant à lui, ce qui suit :

« Le délai prévu à l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 est prorogé d'une nouvelle période prenant cours le 17 avril 2020 et s'achevant le 30 avril 2020 inclus ».

Cette disposition a fait l'objet d'une confirmation législative par l'effet de l'article 4 du décret du 3 décembre 2020 précité.

17. Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce, les délais dont question à l'article D.IV.67, alinéas 1er et 2, du CoDT n'ont commencé à courir que le 1er mai 2020. Partant, le délai de 65 jours dont disposait l'administration pour envoyer sa proposition de décision a, en principe, expiré le lundi 6 juillet 2020, tandis que le délai de 95 jours précité, le cas échéant applicable, est, en principe, arrivé à échéance le lundi 3 août 2020.

Il ressort du dossier administratif qu'aucune proposition de décision n'a été envoyée au ministre au plus tard le lundi 6 juillet 2020, puisque la proposition de décision visée à l'article D.IV.67, alinéa 1er, du CoDT ne lui a été adressée que le 9 septembre 2020. Partant, en application de l'article D.IV.67, alinéa 2, du CoDT, le délai dont disposait le ministre pour envoyer sa décision est, en principe, arrivé à échéance le 3 août 2020.

18. Concernant une éventuelle prorogation du délai d'envoi de la décision prise sur recours, découlant d'une application de l'article D.IV.68 du CoDT, il ressort d'une mesure d'instruction menée par l'auditeur rapporteur que, le 6 juillet 2020, un membre du cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire a demandé au SPW TLPE de soumettre la demande de permis aux mesures particulières de publicité, soit à une annonce de projet.

Quant à la qualité de l'auteur de cette demande, l'article 19, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, alors applicable, qui constitue une disposition générale, doit s'interpréter en ce sens que les ministres ont, sauf les exceptions prévues par l'arrêté lui-même, délégation pour adopter les décisions individuelles dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Cet acte de délégation aux ministres compétents n'autorise pas la subdélégation.

En matière d'aménagement du territoire, le CoDT attribue au Gouvernement la compétence de prendre un grand nombre de décisions non seulement réglementaires, mais aussi individuelles, parfois avec la possibilité que ces dernières soient prises par « son délégué ». L'article R.0.1-2, alinéa 2, du code, alors applicable, précise qu'est notamment déléguée au ministre de l'Aménagement du territoire « l'adoption des décisions individuelles visées aux Livres IV et VII ».

19. Il découle des dispositions précitées et de l'article D.IV.68 du CoDT que, le cas échéant, le ministre de l'Aménagement du territoire est l'autorité compétente, en degré de recours, pour « exécute[r] les mesures particulières de publicité par l'entremise de la commune ». L'article D.IV.68 précité ne prévoit pas de possibilité de subdélégation dans ce cadre.

En l'espèce, il n'est pas contesté que c'est un membre du cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire qui a signé le courriel du 6 juillet 2020 invitant l'administration à mettre en œuvre les mesures particulières de publicité précitées. Pour autant que la décision d'exécuter ces mesures particulières de publicité a été prise par l'autorité compétente, la circonstance que la lettre notifiant cette décision est signée par un membre du cabinet ministériel n'est pas de nature à affecter la légalité de celle-ci, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une délégation mais d'une éventuelle autorisation de signer une notification, mesure d'exécution matérielle d'une décision préalablement prise. La délégation de signature est une technique par laquelle une autorité administrative, compétente pour décider (*negotium*), autorise un agent à signer – voire rédiger et signer – l'*instrumentum* de la décision préalablement adoptée.

Il doit donc être établi, au regard des pièces du dossier administratif, que l'acte qu'il s'agit de signer a été précédé de la décision prise par l'auteur compétent et que ce dernier a autorisé une substitution de signature sur l'*instrumentum*. *A fortiori* en va-t-il ainsi si la délégation de signature est faite au profit d'un membre du cabinet ministériel, dès lors que les membres des cabinets ministériels – ou des cellules stratégiques qui les remplacent au niveau fédéral – sont les collaborateurs personnels du ministre, et non des autorités administratives, qui n'ont pas qualité pour se substituer aux ministres et prendre les décisions relevant de la compétence de ceux-ci.

En l'espèce, aucune pièce du dossier administratif déposé par la Région wallonne ne permet d'établir que la décision d'exécution des mesures particulières de publicité, en tant que *negotium*, a été préalablement adoptée par le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, ne fût-ce que par un paraphe ou une note motivée apposée en marge d'une demande.

En conséquence, la décision précitée, prise en l'espèce par un membre du cabinet du ministre et non par le ministre lui-même, émane d'un auteur incompétent. Elle ne peut avoir eu l'effet prévu par l'article D.IV.68 du CoDT, consistant en la prorogation du délai de décision du ministre de quarante jours.

20. Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué, envoyé le 10 septembre 2020, l'a été au-delà du délai prescrit par l'article D.IV.67, alinéa 2, du CoDT, de sorte que la partie adverse n'était plus compétente *ratione temporis* pour statuer sur le recours administratif porté devant elle.

Le moyen soulevé d'office est fondé et suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

V. Délai de recours en annulation contre la décision communale de refus du 25 mars 2020

V.1. Thèse de la partie intervenante

21. Dans son dernier mémoire, la partie intervenante sollicite l'octroi d'un nouveau délai pour pouvoir introduire un recours en annulation contre la décision de refus du collège communal prise en première instance administrative.

Elle fait valoir qu'en tant que bénéficiaire du permis, elle a été induite en erreur par la partie adverse sur la date à laquelle la décision devait intervenir sur recours, que le moyen soulevé d'office touche à la compétence de l'auteur de l'acte

ratione temporis et que, partant, son bien-fondé fera obstacle à ce que l'autorité soit une nouvelle fois saisie en cas d'annulation. Elle en infère qu'elle a intérêt à pouvoir attaquer en annulation la décision de refus du collège communal, qui aurait dû être réputée confirmée, plutôt que de se retrouver dans l'impossibilité totale d'obtenir toute décision relative à l'objet de sa demande.

V.2. Examen

22. Une confirmation par application de l'article D.IV.67, alinéa 3, du CoDT, ne doit être ni notifiée à la partie concernée ni publiée. C'est donc à dater de sa prise de connaissance que le délai de recours contre la décision confirmée du collège communal commence à courir.

Le délai de recours au Conseil d'État contre une telle décision commence à courir au plus tôt le lendemain du premier jour de réception possible par la partie concernée de l'éventuel arrêté ministériel adopté dans les délais prévus à l'article D.IV.67, alinéa 2, du CoDT. Ainsi, faute d'avoir réceptionné une décision à l'échéance du délai applicable, la partie concernée doit déduire que, par l'effet de l'article D.IV.67, alinéa 2, précité, la décision du collège communal est confirmée.

Pour autant, dans l'hypothèse d'une indication erronée par l'autorité administrative à la partie concernée de la prise de cours et l'expiration du délai d'envoi de la décision visée à la disposition susvisée du CoDT, le Conseil d'État peut constater, après avoir mis en balance les exigences de la loi et de la confiance légitime, qu'il y a lieu de faire primer les conséquences d'une telle information inexacte sur l'expiration du délai de recours en annulation contre une décision confirmée en application de l'article D.IV.67, alinéa 2, du CoDT.

En l'espèce, l'intervenante a été induite en erreur sur la computation du délai imparti à l'auteur de l'acte attaqué pour envoyer sa décision sur le recours administratif. En effet, par son courrier du 7 juillet 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux l'a informée que le délai pour l'envoi de la décision de l'autorité compétente sur le recours administratif venait à échéance le 10 septembre 2020, alors que, comme ci-avant relevé, ce délai a expiré le 3 août 2020. L'intervenante a pu légitimement se fier à cette information de l'administration, en sorte qu'il ne peut lui être fait le reproche de ne pas avoir introduit, dans le délai imparti, un recours en annulation contre la décision confirmée du collège communal du 25 mars 2020.

23. Il s'ensuit que l'intervenante dispose, à dater de la notification du présent arrêt, d'un nouveau délai de 60 jours lui permettant, le cas échéant,

d'introduire un recours en annulation contre la décision du 25 mars 2020 par laquelle la requérante refuse de lui délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

VI. Indemnité de procédure

24. La partie requérante 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 1er.

Est annulé l'arrêté du 10 septembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre, sous conditions, à la SA MIMA un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois habitations unifamiliales sur un bien sis à Chaumont-Gistoux, rue Croix Thomas, cadastré 3ème division, section D, n° 187 A 2.

Article 2.

À dater de la réception de la notification du présent arrêt, la SA MIMA dispose d'un délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation contre la décision du 25 mars 2020 par laquelle le collège communal de Chaumont-Gistoux refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois habitations unifamiliales sur un bien sis à Chaumont-Gistoux, rue Croix Thomas, cadastré 3ème division, section D, n° 187 A 2.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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 de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 avril 2025, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Colette Debroux