

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 95.766 du 22 mai 2001

A.66.103/XIII-1878

En cause : **MARSON** Maurice,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 octobre 1995 par
Maurice MARSON qui demande l'annulation :

- d'une part, de l'arrêté du 31 juillet 1995 du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports pour la Région wallonne, annulant le permis de bâtir qui lui a été délivré le 9 juin 1995 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Libin tendant à creuser un étang sur un terrain sis à Libin (Ochamps), au lieu-dit "Berauprés", cadastré section A, n^{os} 935c et 906l;
- d'autre part, de "la lettre du 3 août 1995 de notification de cet arrêté";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 12 octobre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 mars 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 avril 2001;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. LEVERT, avocat, comparaisant pour le requérant, et Me M. JOASSART, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Maurice MARSON, domicilié à Ochamps (Libin), rue de l'Ermite, 36, est propriétaire d'une parcelle non bâtie sise au lieu-dit "Les Berauprés", cadastrée section A, n^{os} 935c et 906l.

Cette parcelle est reprise en zone agricole au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau approuvé par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1984.

Au règlement communal d'urbanisme, elle est rangée en unité urbanistique numéro 5.

Le schéma de structure communal qualifie la sous-zone naturelle constituée par les prés humides d'Omois et du Péroi, d'aire de grand intérêt écologique en zone agricole; il y interdit notamment toute modification du relief du sol, en ce compris le creusement d'étangs, et il impose le respect du tracé des cours d'eau.

2. A une date indéterminée, Maurice MARSON introduit auprès de l'administration communale de Libin une demande de permis de bâtir en vue d'être autorisé à faire creuser un étang de 14 a 80 ca sur sa parcelle située au lieu-dit "Berauprés", le long des ruisseaux de l'Omois et du Différend ("Noue Marion").

3. Les 3 novembre 1994 et 21 mars 1995, le service des forêts, de la chasse et de la pêche du Ministère de la Région wallonne émet un avis défavorable au projet de creusement de l'étang.

4. Le 25 avril 1995, la commission consultative communale d'aménagement du territoire rend un avis favorable moyennant le respect de certaines conditions.

5. Le 9 juin 1995, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Libin accorde à Maurice MARSON le permis de bâtir sollicité.

6. Le 26 juin 1995, le fonctionnaire délégué suspend le permis précité.

Le même jour, le fonctionnaire délégué notifie l'arrêté de suspension à Maurice MARSON ainsi qu'au collègue des bourgmestre et échevins et il invite celui-ci à retirer la décision suspendue qu'il juge illégale.

7. Le 31 juillet 1995, par l'arrêté attaqué, le Ministre régional wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Equipeement et des Transports annule le permis de bâtir pour les motifs suivants :

" Considérant que le projet en cause se situe en zone agricole au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1994; que ledit projet est également repris en zone agricole naturelle de grand intérêt écologique et paysager au schéma de structure communal approuvé par le conseil communal de Libin le 29 octobre 1992;

Considérant l'avis défavorable du service des forêts, de la chasse et de la pêche;

Considérant que seuls des actes et travaux nécessaires à la protection active et passive de la zone devraient être réalisés; que, de plus, afin de préserver leur intérêt scientifique, les terrains concernés doivent simplement être maintenus dans leur état;

Considérant, par ailleurs, que le règlement communal d'urbanisme précise que, dans la zone concernée, il y a «interdiction de toute modification du relief du sol, en ce compris le creusement d'un étang»;

Considérant que le projet va manifestement à l'encontre de ces dispositions; que, dès lors, il convient d'annuler le permis délivré par la commune".

8. L'arrêté attaqué est notifié à Maurice MARSON par une lettre qui, datée du 3 août 1995, a été expédiée le 7 août 1995 ainsi qu'en témoigne le cachet postal apposé sur l'enveloppe.

Il ressort d'une attestation délivrée par le bureau de poste de Libin que le pli a été remis à l'intéressé le 8 août 1995.

La notification de l'arrêté du 31 juillet 1995 constitue le second acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 42bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des formes soit substantielles soit prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir, en ce que le premier acte attaqué, qui annule le permis de bâtir du 9 juin 1995, a été notifié au requérant en dehors du délai imparti au Gouvernement régional par l'article 42bis pour procéder à la notification de l'arrêté d'annulation, de sorte que celui-ci est dépourvu de tout effet et qu'il s'impose, au nom de la sécurité juridique, de l'annuler ainsi que sa notification; que le requérant expose qu'à la différence des articles 42 et 43 du CWATUP qui n'imposent pas que la décision soit notifiée dans un certain délai, l'article 42bis, à l'instar de l'article 52, prévoit, en régime de décentralisation, que la décision du Gouvernement régional wallon annulant un permis de bâtir doit non seulement être prise mais aussi notifiée dans le délai de quarante jours visé à l'alinéa 7 de la disposition; qu'il invoque à cet égard la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la portée de l'article 52 du CWATUP, selon laquelle la notification s'entend de la réception de l'acte; que le requérant soutient qu'ayant reçu l'arrêté de suspension le 27 juin 1995, le point de départ du délai imparti au Gouvernement était donc le 28 juin 1995, que ce délai expirait le dimanche 6 août 1995 et que l'acte attaqué n'ayant été recommandé à la poste que le 7 août 1995 et reçu par l'intéressé que le 8 août 1995, il a été notifié en dehors du délai; que, selon lui, même si l'on devait prolonger le terme du délai jusqu'au premier jour ouvrable suivant le dimanche 6 août 1995, encore faudrait-il constater que la notification de l'arrêté d'annulation, soit l'acceptation

ou le refus du pli, aurait dû intervenir au plus tard le lundi 7 août 1995;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant estime que ni le texte de l'article 42bis, alinéa 8, ni les travaux préparatoires de cette disposition ne témoignent d'une quelconque volonté du législateur de déroger au sens commun du terme "notification", soit la réception de l'acte; qu'il reconnaît que l'article 42bis, alinéa 5, recourt au terme de la réception mais que c'est pour permettre au fonctionnaire délégué de disposer d'un plein délai de quinze jours pour exercer sa tutelle de suspension; qu'il admet aussi qu'à l'alinéa 5 de la même disposition, le terme "notification" s'entend de l'envoi de la décision du collège des bourgmestre et échevins au fonctionnaire délégué; qu'il relève cependant que pareille opposition ne se retrouve pas à l'alinéa 8; qu'enfin, le requérant observe que même si la notification doit s'entendre de l'envoi, le délai expirait le samedi 5 août 1995 et que dès lors, de toute façon, le pli n'ayant été recommandé à la poste que le lundi 7 août 1995, il est tardif; que, selon lui, ni l'article 3, alinéa 1^{er}, du décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, applicable à l'époque, et qui prolonge au premier jour ouvrable un délai expirant un samedi, dimanche ou jour férié, ni les articles 52 et 53 du Code judiciaire qui énoncent ce même principe, ne trouvent à s'appliquer à l'espèce;

Considérant que l'article 42bis du CWATUP, tel qu'il était applicable au moment de l'acte attaqué, dispose, en son alinéa 5, qu'"en cas de non-conformité, le fonctionnaire délégué suspend la décision du collège et en adresse notification à celui-ci et au demandeur, dans les quinze jours qui suivent la réception du permis"; qu'en son alinéa 8, l'article 42bis dispose que "dans les

quarante jours de la notification (de l'arrêté de suspension), l'Exécutif annule s'il y a lieu le permis" et que "faute de notification de la décision d'annulation dans le délai, la suspension est levée";

Considérant qu'en utilisant successivement le terme de "notification" et celui de "réception" à l'alinéa 5, le législateur a lui-même opéré une distinction; qu'il faut présumer que cette distinction n'est pas l'effet du hasard, mais traduit une volonté qu'il convient de rechercher; que, dans le contexte précis où les termes sont utilisés, la notification vise l'envoi de la décision, tandis que la réception, qui ouvre le délai dont dispose le fonctionnaire délégué pour suspendre, doit s'entendre de la réception effective de cette décision; que dès lors que l'alinéa 8 de la même disposition impose la "notification" dans un certain délai, il serait incohérent d'entendre celle-ci comme signifiant la réception, soit dans un sens différent de l'alinéa 5; que, par ailleurs, le terme "notification" est utilisé à deux reprises dans le même alinéa 8; que la première phrase de l'alinéa 8 dispose que l'autorité annule s'il y a lieu le permis dans les quarante jours de la "notification" de l'arrêté de suspension; que, logiquement, celle-ci ne peut s'entendre dans ce cas précis que comme signifiant l'envoi, seule manière pour l'Exécutif de connaître avec certitude la date de la notification et donc de calculer son délai, le législateur n'ayant imposé aucune formalité pour la notification de l'arrêté de suspension du fonctionnaire délégué, ce qui, en principe, exclut la présomption de réception dans un délai déterminé; qu'en outre, l'arrêté de suspension est notifié à la fois au demandeur et au collègue, ce qui peut amener à des dates de réception différentes; qu'il serait incohérent que la deuxième phrase du même alinéa qui impose la "notification" de l'arrêté d'annulation dans le même délai de quarante jours à partir de la notification de l'arrêté de suspension, entende cette fois le terme

dans le sens de la réception; que la thèse du requérant conduirait à une insécurité juridique, l'autorité compétente n'ayant jamais l'assurance que sa décision parvienne à son destinataire dans le délai prescrit;

Considérant que la notification de l'arrêté de suspension est intervenue le 26 juin 1995, de sorte que le premier jour du délai était le 27 juin 1995; que le délai de quarante jours expirait en principe le samedi 5 août 1995; que, cependant, l'arrêté attaqué a été notifié le 7 août 1995, date à laquelle il a été soumis à la formalité de la recommandation à la poste;

Considérant que l'article 42bis du CWATUP ne règle pas l'hypothèse dans laquelle le délai de quarante jours expire un samedi, un dimanche ou un jour férié; que le CWATUP n'impose aucune obligation quant au mode de notification; que cependant la recommandation à la poste, laquelle n'est possible que les jours ouvrables, du lundi au vendredi, est le mode courant de notification; que celle-ci peut se faire certes par d'autres moyens que ladite recommandation mais qu'il serait de toute façon irréaliste de soutenir que le pli pourrait être notifié d'une manière quelconque un samedi, dimanche ou jour férié; qu'il convient aussi de rappeler le caractère dérogatoire de l'article 42bis qui fait dépendre la validité d'un acte notamment de sa notification, alors qu'il est de droit commun que la validité d'un acte s'apprécie indépendamment de celle-ci; que, dans ces conditions, contraindre l'administration à notifier ses décisions en tenant compte de l'incidence des jours non ouvrables et donc en amputant aussi le délai dont elle dispose pour statuer est exorbitant et dépasse la ratio legis de la disposition qui est d'assurer la sécurité juridique, laquelle n'est pas mise en péril par l'application des règles normales de computation des délais, applicables par ailleurs en matière de tutelle générale;

Considérant que le terme dudit délai est donc reporté au premier jour ouvrable qui suit, à savoir le lundi 7 août 1995; qu'en l'espèce, la décision a été notifiée ce jour-là par pli recommandé à la poste;

Considérant que, par conséquent, le moyen manque tant en fait et en droit;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des articles 68, 69 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir, en ce que le premier acte attaqué a été pris par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipeement et des Transports de la Région wallonne le 31 juillet 1995, alors qu'à cette date, l'arrêté du 20 juillet 1995 du Gouvernement wallon portant règlement du fonctionnement du Gouvernement ainsi que l'arrêté du 20 juillet 1995 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, n'avaient pas encore été publiés au Moniteur belge, cette publication n'étant intervenue que le 8 août 1995; que le requérant rappelle qu'en vertu de l'article 69 de la loi spéciale visée au moyen, les Exécutifs communautaires et régionaux délibèrent collégalement sans préjudice des délégations qu'ils accordent; qu'il invoque des arrêts dont il découle selon lui que l'arrêté du 20 juillet 1995 portant répartition des compétences entre les membres du Gouvernement n'a pu acquérir force obligatoire avant sa publication au Moniteur belge; que, dans son mémoire en réplique, le requérant estime que l'argument pris de la rétroactivité ne saurait être admis dès lors que ce faisant, il serait porté atteinte aux droits du requérant et que l'argument pris du défaut d'intérêt ne saurait davantage l'être dès lors que la compétence de l'auteur de l'acte touche à l'ordre public et que l'on ne se trouve pas dans un cas de compétence liée; que, dans son dernier mémoire, le

requérant ajoute que soutenir qu'il n'a jamais acquis un droit à une délibération collégiale apparaîtrait directement contraire au texte de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui énonce le principe d'une compétence collégiale; qu'il soutient encore que ne peut être invoqué le principe de continuité du service public, d'autant plus qu'un long délai s'est écoulé entre la date de l'arrêté le 20 juillet 1995 et sa publication le 8 août 1995;

Considérant que les articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que vise le moyen, disposent comme suit :

" Art. 68. Sans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement.

Le Gouvernement détermine le statut de ses membres.

Art. 69. Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des ministres, de toutes affaires de sa compétence";

Considérant que l'article 84, que vise également le moyen, est relatif à la publication et à l'entrée en vigueur des arrêtés;

Considérant que l'arrêté du 20 juillet 1995 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement a été publié au Moniteur belge du 8 août 1995; que l'article 15, alinéa 1^{er}, dispose que "dans les matières qui leur sont attribuées, les ministres ont délégation pour appliquer, sans préjudice des autres dispositions prévues par le présent arrêté, les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires"; que l'article 22 abroge l'arrêté du 21 octobre 1993 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement tandis qu'aux termes de l'article 23, le nouvel arrêté produit ses effets le 20 juin 1995;

Considérant que l'arrêté du 20 juillet 1995 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement a également été publié au Moniteur belge du 8 août 1995; que l'article 3 dispose que Michel LEBRUN, Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, est compétent, entre autres, pour l'aménagement du territoire tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'exception du 3^o et du 7^o; que l'article 11 abroge l'arrêté du 27 janvier 1994 de même intitulé et l'article 12 énonce que le nouvel arrêté produit ses effets le 20 juin 1995;

Considérant qu'un acte administratif ne peut en principe sortir des effets juridiques à une date antérieure à sa publication s'il s'agit d'un acte réglementaire, à sa notification s'il s'agit d'un acte individuel; qu'il est toutefois admis que l'application du principe de la non-rétroactivité puisse être écartée lorsque cela se révèle indispensable au bon fonctionnement et à la continuité du service public; que la rétroactivité ne peut être tolérée dans ce cas que si elle n'a pas pour effet de porter atteinte, même pour l'avenir, à des situations ou à des droits acquis;

Considérant que, par ailleurs, après son adoption et avant sa publication, un arrêté a force exécutoire, en ce sens que des mesures qui pourvoient à son application peuvent être prises, à la condition cependant de ne pas imposer d'obligations aux administrés et de ne pas porter préjudice aux droits de ceux-ci;

Considérant qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué du 31 juillet 1995 a été pris après l'adoption des deux arrêtés du 20 juillet 1995 mais avant leur publication au Moniteur belge du 8 août 1995; qu'il s'ensuit qu'au moment où le premier acte attaqué a été adopté, les arrêtés du 20 juillet 1995, qui devaient être publiés au Moniteur belge

mais ne l'avaient pas encore été, n'étaient pas obligatoires et, partant, n'étaient pas, en principe, opposables aux administrés; que le premier arrêté du 20 juillet 1995 relatif au fonctionnement du Gouvernement, reprend toutefois, en son article 15, une règle de délégation identique à celle qui était énoncée par l'arrêté du 21 octobre 1993, publié au Moniteur belge du 27 novembre 1993, arrêté qu'il abroge et dont l'application n'était pas circonscrite à l'Exécutif en fonction au moment de son adoption; que c'est l'arrêté relatif au fonctionnement du Gouvernement qui doit être considéré comme accordant aux ministres les délégations qu'autorise l'article 69 de la loi spéciale;

Considérant qu'il s'ensuit que le principe de la délégation était acquis et était opposable au moment où l'acte attaqué a été pris et que le requérant ne peut se plaindre d'avoir été privé d'une délibération collégiale conformément à l'article 69 de la loi spéciale, dès lors qu'en vertu d'un arrêté publié avant l'adoption de l'arrêté attaqué, la délégation faisait déjà, pour la catégorie d'actes concernés, exception à la règle de la collégialité;

Considérant que le second arrêté du 20 juillet 1995 relatif à la répartition des compétences, revêt une portée rétroactive dès lors qu'il rend le Ministre LEBRUN compétent pour une période antérieure à sa publication et même à son adoption puisqu'il entend produire ses effets le 20 juin 1995; qu'en ce qui concerne du moins la période comprise entre l'adoption de l'arrêté et sa publication, la rétroactivité est justifiée par la nécessité d'assurer la continuité du service public dès lors que l'acte n'aurait plus pu évidemment être pris par un membre du précédent Gouvernement et dès lors que l'annulation devait intervenir dans le délai de rigueur de quarante jours, sous peine de voir le permis de bâtir suspendu redevenir exécutoire, la suspension étant levée en vertu de

l'article 42bis, alinéa 8, ancien, du CWATUP; qu'on n'aperçoit pas à quels droits acquis la rétroactivité aurait ici porté atteinte puisque la délégation à un membre du Gouvernement de prendre des décisions individuelles en application du CWATUP avait déjà été réalisée par l'arrêté du 21 octobre 1993 qui, publié avant l'adoption du premier acte attaqué, était opposable au requérant; que le second moyen manque en droit,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-deux mai deux mille un par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	président de chambre,
M ^{mes} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.