

lettres le 26 décembre, mais il n'a pas retiré le pli, qui est revenu à la commune avec la mention "non réclamé".

Dès le 24 décembre, l'établissement a été fermé.

L'arrêté attaqué a été confirmé par le collège communal le 6 janvier 2014. L'avocat de la partie adverse déclare à l'audience qu'il a été porté à la connaissance du conseil communal le 21 janvier.

Le 10 janvier, l'avocat du requérant a pris contact avec la commune, qui lui a fait parvenir le jour même, par télécopie, l'arrêté attaqué ainsi que la preuve de son envoi par recommandé le 24 décembre.

Sur l'extrême urgence

Considérant que la requête expose comme suit l'extrême urgence qu'il y a à saisir le Conseil d'État :

"L'extrême urgence réside dans le fait que le café est fermé depuis le 24 décembre à minuit pour une durée de six mois et qu'une procédure en suspension et en annulation ordinaire devant votre Conseil ne permettrait pas, en raison du délai qu'elle implique, d'éviter la réalisation du dommage que la demande de suspension tend précisément à éviter.

Le requérant a fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État le plus rapidement possible eu égard à la période durant laquelle cette décision a été édictée, soit la période des fêtes de fin d'années et eu égard également au fait que le requérant n'a été mis en possession de la décision attaquée qu'en date du 10 janvier 2014.

Le requérant justifie par conséquent de l'extrême urgence requise" ;

Considérant que les demandes de suspension d'extrême urgence ne sont pas soumises à un délai de prescription particulier, mais que le recours à une telle procédure qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel ; qu'il ne peut être admis qu'en cas d'imminence du péril que la procédure de suspension a pour objet de prévenir, et à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible ; que l'extrême urgence doit être appréciée non seulement en fonction de l'imminence de l'exécution effective de l'acte dont la suspension est

demandée, mais aussi de la date à laquelle le requérant a eu connaissance de l'acte, de son caractère exécutoire et de l'attitude de la partie requérante ;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant a eu connaissance de l'existence de l'arrêté attaqué le 24 décembre, quand l'établissement a été fermé ; qu'il n'a pas cherché à en prendre connaissance rapidement et n'a saisi le Conseil d'État que le 14 janvier, soit vingt et un jours plus tard ; qu'en agissant ainsi, il n'a pas fait preuve de la diligence requise ; que la requête est irrecevable en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence ».

[Dispositif conforme aux motifs]

*
* *

VOYAGE EN GRANDE DILIGENCE AU PAYS DE LA SUSPENSION D'EXTRÊME URGENCE

par

David RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

et

Pauline LAGASSE

Assistante à l'Université libre de Bruxelles
Avocate au barreau de Bruxelles

1. Les deux décisions publiées dans les colonnes qui précèdent ont en commun d'avoir été rendues par le Conseil d'État, au contentieux de la suspension d'extrême urgence. Elles ont également en commun d'évaluer la condition spécifique de l'extrême urgence sous l'angle de la diligence à agir de la partie requérante.

Dans ces deux arrêts, le Conseil d'État estime que la diligence dont la partie requérante doit faire montre s'apprécie à compter du moment où celle-ci a connaissance de la décision querellée, non à partir de la notification de la décision qui, à raison des circonstances peut, le cas échéant, intervenir plus tard.

I. LE LIEU DE VILLÉGIATURE

2. Rendu le 29 octobre 2013, le premier arrêt commenté est prononcé dans le cadre factuel suivant¹.

Le 14 août 2013, un contrôle de police est mené dans un café exploité par la partie requérante. Les services en charge de l'opération de contrôle y découvrent de la résine de cannabis, de la marijuana, une balance de précision et nonante sachets de conditionnement.

Immédiatement, les scellés sont apposés sur l'établissement et y restent jusqu'au 9 septembre.

Par une lettre datée du 26 août 2013, reçue le 28, la partie requérante est convoquée par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle est situé le café, dans le but d'être informé des griefs qui sont formulés à son encontre et de lui faire part des mesures administratives qui pourraient être prises en conséquence. L'audition est fixée au « vendredi 9 septembre 2013 », alors que le « 9 septembre 2013 » est un lundi.

La partie requérante ne s'étant pas présentée le vendredi 6 septembre 2014, le bourgmestre prend un arrêté de fermeture de l'établissement pour une durée de cinq mois.

Au bénéfice de l'intervention d'un avocat aux côtés de la partie requérante, l'erreur commise dans la date de convocation conduit le bourgmestre à retirer sa décision. Une nouvelle convocation est adressée, dans la foulée, en vue d'entendre la partie requérante le 30 septembre, date ensuite reportée au 4 octobre à 9 heures 15.

Le 27 septembre 2013, soit quelques jours avant l'audition, l'avocat de la partie requérante demande à obtenir la copie du rapport de police qui se trouve être au fondement de la procédure, ainsi que la copie du dossier administratif.

Par un courrier du 30 septembre 2013, les services communaux répondent « que le rapport de police ne peut être communiqué, car il comporte des éléments à caractère administratif et judiciaire, que les éléments du type administratif sur base desquels la convocation devant le bourgmestre pour une éventuelle sanction administrative a été envoyée, sont repris dans un courrier de convoca-

tion et ont été portés à [sa] connaissance, et que le but de l'audition est bien d'entendre celui-ci sur les faits listés dans la convocation »².

L'audition se tient le 4 octobre, de 9 heures 15 à 9 heures 30. Il ressort du procès-verbal d'audition que « [le bourgmestre] fait part à [la partie requérante] de sa décision de fermer l'établissement pour une durée de cinq mois » et que la partie requérante « refuse de signer la notification de l'Arrêté ». L'arrêté qui décide la fermeture reprend, dans son contenu, la décision du 6 septembre entre-temps retirée.

Le 8 octobre, le collège des bourgmestre et échevins confirme l'arrêté de fermeture du 4, le tout étant porté à la connaissance du conseil communal réuni en comité secret, le 23 octobre.

3. Sur la base des données factuelles ainsi retracées, le Conseil d'État rappelle, tout d'abord, que « les demandes de suspension d'extrême urgence ne sont pas soumises à un délai de prescription particulier, mais que le recours à une telle procédure qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel »³. La juridiction précise que ce recours « ne peut être admis qu'en cas d'imminence du péril que la procédure de suspension a pour objet de prévenir, et à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible »⁴. Elle ajoute encore « que l'extrême urgence doit être appréciée non seulement en fonction de l'imminence de l'exécution effective de l'acte dont la suspension est demandée, mais aussi de la date à laquelle la partie requérante a eu connaissance de l'acte, de son caractère exécutoire et de l'attitude de la partie requérante »⁵.

En l'espèce, le Conseil d'État constate que la partie requérante a eu connaissance de la décision dès que celle-ci a été prise, soit le 4 octobre⁶. Il observe, en effet, que « le bourgmestre et les membres du corps de police présents à l'audition ont voulu [la] lui notifier », mais que la partie requérante a refusé de signer la décision pour réception⁷. Il constate encore que la décision « lui

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

¹ C.E., arrêt *X. c. commune de Schaerbeek*, n° 225.277 du 29 octobre 2013. Les faits ci-après relatés sont tirés des « faits utiles » retenus par l'arrêt, sur lesquels ce dernier se fonde.

a été notifié[e] par voie postale » et que « son texte correspond d'ailleurs, sauf en ce qui concerne le défaut de comparution » de la partie requérante à l'audition de septembre, au texte « de l'arrêté retiré du 6 septembre, dont le gérant de la requérante a eu connaissance »⁸.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État juge que, « même si la notification officielle rendant l'arrêté obligatoire et faisant courir le délai de recours en annulation n'a eu lieu que par la notification sous forme de pli recommandé à la poste », la partie requérante « était dès le 4 octobre, parfaitement informé[e] de la teneur de l'arrêté attaqué et [...] était, dès ce jour, en mesure de saisir le Conseil d'État d'une requête en suspension d'extrême urgence ». Il ajoute « qu'en n'introduisant sa requête que le 21 octobre, soit dix-sept jours plus tard, [la partie requérante] n'a pas fait preuve de la diligence requise », de sorte que « la requête est irrecevable en tant qu'elle est introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence »⁹.

4. Rendu le 23 janvier 2014, le second arrêt commenté est, pour sa part, prononcé dans le cadre factuel suivant¹⁰.

Le 29 novembre 2013, une descente de police est opérée dans un café et plusieurs personnes, dont la partie requérante, sont trouvées en possession de cocaïne et de marijuana. Le 4 décembre, le chef de corps de la zone de police en cause informe le procureur du Roi qu'il se propose de demander au bourgmestre de la commune dans laquelle est situé l'établissement de prendre un arrêté de fermeture pour une durée de six mois. Le même jour, le procureur du Roi répond qu'il s'associe à la démarche.

Le 9 décembre, le chef de corps demande au bourgmestre d'arrêter la fermeture en question, le projet de décision à prendre étant annexé à la lettre.

Le 10 décembre, soit le lendemain, le bourgmestre convoque la partie requérante en vue de l'entendre le 23 décembre.

Le 23 décembre, l'audition a effectivement lieu, à l'issue de laquelle le bourgmestre sollicite de la partie requérante qu'elle signe le procès-verbal

d'audition, ce que la partie requérante refuse de faire.

Le 24 décembre, soit le lendemain, le bourgmestre prend un arrêté de fermeture de l'établissement pour une durée de six mois, débutant le 24 décembre à minuit. La décision est adressée à la partie requérante par pli recommandé à la poste, le même jour.

Un avis des services postaux est déposé dans la boîte aux lettres de la partie requérante le 26 décembre, mais le pli n'est jamais retiré au bureau de poste, en sorte qu'il est retourné à la commune avec la mention « non réclamé ».

Le 6 janvier 2014, le collège communal confirme l'arrêté de fermeture du bourgmestre, le tout étant, semble-t-il, communiqué au conseil communal le 21 janvier.

Le 10 janvier, l'avocat de la partie requérante prend contact avec la commune qui lui fait parvenir le même jour, par télécopie, l'arrêté attaqué, ainsi que la preuve de son envoi recommandé du 24 décembre 2013.

5. Sur la base de ces données factuelles, le Conseil d'État rappelle – selon les mêmes termes que ceux utilisés dans le premier arrêt commenté – à quelle aune la condition de l'extrême urgence est appréciée au contentieux de la suspension du même nom.

En l'espèce, le Conseil d'État constate que la partie requérante « a eu connaissance de l'existence de l'arrêté attaqué le 24 décembre, quand l'établissement a été fermé ». Il relève que la partie requérante « n'a pas cherché à en prendre connaissance rapidement et n'a saisi le Conseil d'État que le 14 janvier, soit vingt et un jours plus tard ». Il précise encore « qu'en agissant ainsi, [la partie requérante] n'a pas fait preuve de la diligence requise », de sorte que « la requête est irrecevable en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence »¹¹.

II. LE PAYSAGE JURISPRUDENTIEL

6. Les arrêts commentés invitent à se pencher sur la question de l'appréciation de la diligence à agir de la partie requérante au contentieux de la suspension d'extrême urgence.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ C.E., arrêt *X. c. commune de Soumagne*, n° 226.207 du 23 janvier 2014. Les faits ci-après relatés sont tirés des « faits utiles » retenus par l'arrêt, sur lesquels ce dernier se fonde.

¹¹ *Ibidem*.



Bien que le référé administratif au Conseil d'État ait récemment fait l'objet d'une réforme importante¹², l'examen de ces deux arrêts garde toute son actualité¹³. Si la réforme supprime l'exigence du risque de préjudice grave et difficilement réparable, à tout le moins formellement¹⁴, la condition de la diligence dont doit faire montre la partie requérante est, quant à elle, maintenue dans l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence, aucun délai n'étant fixé pour l'introduction d'un tel recours et la nature de la procédure le réclamant.

7. Dans les deux arrêts commentés, le Conseil d'État considère que la diligence à agir de la partie requérante s'apprécie à compter de la prise de connaissance de l'acte attaqué. La circonstance que l'acte attaqué ait ultérieurement fait l'objet d'une notification n'est, à cet égard, pas de nature à retarder le devoir de diligence de la partie requérante.

Une telle jurisprudence se démarque assurément de celle développée, sur cette question, au contentieux de l'annulation. Dans celui-ci, le Conseil d'État considère en effet, de manière constante, que lorsqu'un acte administratif fait l'objet d'une notification et que celle-ci est obligatoire, seule la notification constitue le point de départ du délai de recours en annulation, quand bien même la partie requérante aurait eu connaissance de l'acte au préalable¹⁵.

L'on observe que cette jurisprudence prend appui sur l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État »¹⁶. Cette disposition prévoit expressément que les recours en annu-

lation « sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés », ajoutant que « *S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés*¹⁷, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance ». La jurisprudence déduit de cette disposition qu'il ne doit être tenu compte de la prise de connaissance de l'acte que dans l'hypothèse où cet acte n'a été ni notifié, ni publié.

Le contenu des notifications qui doivent être effectuées est encadré par l'obligation de motivation formelle des actes administratifs consacrée dans la loi du 29 juillet 1991¹⁸ et par l'obligation de mentionner les voies de recours existantes et les formalités y relatives, en vertu de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État »¹⁹. Étant donné que le Conseil d'État considère que tout acte individuel *doit* être notifié aux personnes concernées, conformément à un principe général de droit²⁰, le destinataire d'un acte individuel bénéficie *de facto* de la garantie offerte par les articles 4 et 19, alinéa 2, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » et, au-delà, de celle consacrée par la loi du 29 juillet 1991.

8. Au regard de la jurisprudence que le Conseil d'État a fixée au contentieux de l'annulation, les deux arrêts commentés doivent-ils surprendre ?

L'on observe que le contentieux de la suspension d'extrême urgence se distingue du contentieux de l'annulation en ce que la réglementation ne prévoit aucun délai fixe dans lequel le recours devrait être introduit, ni ne règle la manière dont l'extrême urgence doit être appréciée. L'article 16 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 « déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État »²¹ prévoit seulement que la requête doit contenir « un exposé des faits justifiant l'extrême urgence »²².

¹² La loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État », *M.B.*, 3 février 2014 ; *err.* 13 février 2014. L'article 6 de la loi modifie l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État relatif au contentieux de la suspension. Il est entré en vigueur le 1^{er} mars 2014, en vertu de l'article 51 de l'A.R. du 28 janvier 2014, *M.B.*, 3 février 2014. Pour un aperçu de la réforme, voy. notamment D. RENDERS, « Quel Conseil d'État sera demain ? », *Justice-en-Ligne*, 18 février 2014.

¹³ Voy. C.E., arrêt *Berger*, n° 226.721 du 12 mars 2014 ; C.E., arrêt *Giot*, n° 226.835 du 20 mars 2014 ; C.E., arrêt *Lootens-Stael*, n° 227.046 du 3 avril 2014, *J.T.*, 2014, pp. 243-244 ; C.E., arrêt *Laghmich*, n° 227.249 du 4 mai 2014.

¹⁴ Voy. D. RENDERS, « À quelle urgence le référé administratif gagne-t-il à se... référer ? », obs. sous C.E., arrêt n° 226.770 du 17 mars 2014, *J.T.*, 2014, pp. 245-246 ; égal. D. RENDERS, « L'"urgence" se dilate, le "préjudice" se délite ! », obs. sous C.E., arrêt n° 227.104 du 11 avril 2014, *J.T.*, 2014, pp. 327-328.

¹⁵ Voy. notamment C.E., arrêt *Cousin*, n° 213.846 du 15 juin 2011 ; C.E., arrêt *Langevin*, n° 215.164 du 15 septembre 2011 ; C.E., arrêt *Arnould*, n° 218.696 du 28 mars 2012.

¹⁶ *M.B.*, 23-24 août 1948.

¹⁷ Passage souligné par les auteurs.

¹⁸ La loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs », *M.B.*, 12 septembre 1991.

¹⁹ Cette disposition constitue une adaptation de la règle prévue par l'article 2, 4^o, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » aux spécificités du recours en annulation au Conseil d'État. Elle étend l'obligation d'information à l'ensemble des autorités administratives mais prévoit une limitation de la suspension du point de départ de la prescription à une durée de 4 mois.

²⁰ Voy. notamment J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, Bruxelles, Bruylant, 1975, p. 353, n° 375 ; C.E., arrêt *De Proost*, n° 29.315 du 10 février 1988 ; C.E., arrêt *Jacquinet*, n° 194.411 du 19 juin 2009 ; C.E., arrêt *De Staelen*, n° 215.681 du 11 octobre 2011.

²¹ *M.B.*, 14 janvier 1992.

²² Avant la réforme, cette exigence était posée par l'article 16, § 2, 7^o, de l'A.R. du 5 décembre 1991. Aujourd'hui, cette exigence est énoncée à l'ar-



De manière dérogatoire²³, la législation sur les marchés publics²⁴, sous l'impulsion du droit européen, fixe un délai de recours précis²⁵ pour agir en suspension d'extrême urgence. Elle prévoit, par ailleurs, le mode de computation du délai, lequel court à dater « de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte »²⁶. Contrairement à l'article 4 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » précité, la loi sur les marchés publics ne prévoit pas expressément que la prise de connaissance de l'acte ne doit être considérée que dans l'hypothèse où l'acte critiqué ne serait ni publié, ni notifié. Tout comme au contentieux de l'annulation, le Conseil d'État admet cependant que la double notification de la décision d'attribution, telle qu'imposée par la loi²⁷, est seule susceptible de faire courir le délai de recours en suspension d'extrême urgence, quand bien même la partie requérante disposerait antérieurement d'une connaissance intégrale de l'acte²⁸.

9. Dans le cadre de la procédure « classique » de suspension d'extrême urgence, le Conseil d'État apprécie le respect de la condition d'extrême urgence à l'aune de l'imminence du péril que risque de causer l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence à agir de la partie requérante en vue de prévenir son dommage²⁹. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le Conseil précise aussi, dans certains arrêts, qu'il ne suffit pas,

« pour qu'il y ait extrême urgence, que la suspension ordinaire soit impuissante à trancher le litige en temps voulu »³⁰.

Ces conditions sont interprétées de manière stricte. Il s'agit, en effet, d'un contentieux d'exception, étant donné que celui-ci réduit, au minimum, les droits de la défense et l'instruction de la cause³¹. La partie requérante doit agir dans un délai qui ne dément pas l'extrême urgence, exigence aux contours flous qui fait l'objet d'une appréciation au cas par cas.

Dans bien des décisions, le Conseil d'État précise que « l'extrême urgence doit être appréciée non seulement en fonction de l'imminence de l'exécution effective de l'acte dont la suspension est demandée mais aussi de la date de notification de cet acte³², de son caractère exécutoire et de l'attitude de la partie requérante »³³. Ainsi, le Conseil d'État inclut-il le paramètre de la notification parmi d'autres critères d'appréciation, dont celui de l'attitude de la partie requérante. La référence à la notification de l'acte n'est, en outre, pas systématique. L'on observe que le Conseil d'État se réfère également à la prise de connaissance de l'acte³⁴. Le choix de l'une ou l'autre de ces références n'apparaît cependant pas significatif. Dans la plupart des occurrences, la prise de connaissance de l'acte coïncide avec la notification de celui-ci et, dans d'autres, l'acte ne fait l'objet d'aucune notification, en sorte que la question de savoir quel est l'événement qui

ticle 16, § 1^{er}, 7^o, du même arrêté, tel que modifié par l'article 41 de l'A.R. du 28 janvier 2014, *M.B.*, 3 février 2014.

²³ L'exception en cause a été instaurée sous la pression du droit européen et doit être lue en combinaison avec le mécanisme du « *standstill* » prévu par l'article 11 de la loi du 17 juin 2013 citée en note de bas de page n° 24.

²⁴ La loi du 17 juin 2013 « relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services », *M.B.*, 21 juin 2013.

²⁵ L'article 15 de la loi fait du recours en suspension d'extrême urgence au Conseil d'État la procédure ordinaire de suspension des actes des pouvoirs adjudicateurs qui sont également des autorités administratives.

²⁶ L'article 23 de la loi consacre un délai de prescription de quinze jours dans lequel ces recours doivent être introduits, à compter de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte attaqué.

²⁷ Art. 8, § 1^{er}, de la loi du 17 juin 2013.

²⁸ Voy. notamment C.E., arrêt *s.a. Polymedis*, n° 217.044 du 23 décembre 2011 ; C.E., arrêt *s.c.a. Hygiène products*, n° 221.338 du 12 novembre 2012 ; C.E., arrêt *s.a. T.P.F. Utilities*, n° 218.931 du 18 avril 2012.

²⁹ Voy. notamment M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2013, p. 791 ; N. VAN DAMME et J. MERODIO, « L'introduction de la demande de suspension au Conseil d'État, Chronique de jurisprudence 2009/2012 », in P. MARTENS (dir.), *Saisir le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'homme*, CUP, volume 139, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 44-45 ; P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 543 et s., n° 380 ; D. RENDER, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, tome III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 736 et s., n° 712 et s. ; J. JAUMOTTE, J. SALMON et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 201, pp. 1875, n° 889.

³⁰ C.E., arrêt *Giot*, n° 226.835 du 20 mars 2014 ; dans le même sens, C.E., arrêt *Berger*, n° 226.721 du 12 mars 2014 ; C.E., arrêt *Laghmich*, n° 227.249 du 4 mai 2014.

³¹ Voy. C.E., (a.g.), arrêts *X*, n° 141.510, n° 141.511 et n° 141.512 du 2 mars 2005. À titre d'exemple, l'on relève que le fait que le requérant ne soit pas juriste et se défende en personne ne permet pas de déroger à l'appréciation stricte de la diligence à agir du requérant (voy. C.E., arrêt *Zoccali*, n° 130.216 du 9 avril 2004 ; C.E., arrêt *Bernard*, n° 196.612 du 1^{er} octobre 2009). L'introduction de recours non obligatoire ou des tentatives de négociations, si elles ne sont pas suivies d'effets, ne permettront pas non plus de légitimer un certain délai dans l'introduction d'un recours en suspension d'extrême urgence auprès du Conseil d'État (Voy. C.E., arrêt *El Abbouti*, n° 186.864 du 3 octobre 2008 ; C.E., arrêt *Kamba Balapukayi*, n° 195.483 du 3 août 2009 ; C.E., arrêt *Eugène*, n° 197.171 du 22 octobre 2009 ; C.E., arrêt *Zeroual*, n° 206.965 du 26 août 2010). La force majeure est également appréciée de manière stricte. (voy. V. DURIEUX, « Référé administratif. Chronique de jurisprudence des chambres francophones du Conseil d'État 01/01/2003 au 31/12/2008 », *A.P.T.*, 2010/1, p. 219).

³² Passage souligné par les auteurs.

³³ Voy. notamment C.E., arrêt *Brouillard*, n° 221.325 du 9 novembre 2012 ; C.E., arrêt *Bernard*, n° 196.612 du 1^{er} octobre 2009 ; C.E., arrêt *Bouajaja*, n° 214.225 du 28 juin 2011 ; C.E., arrêt *Boulayoun*, n° 199.221 du 23 décembre 2009 ; C.E., arrêt *Konstantinidis*, n° 214.845 du 22 août 2011.

³⁴ Voy. notamment C.E., arrêt *Chassard*, n° 225.132 du 17 octobre 2013 ; C.E., arrêt *Bajaddi*, n° 198.580 du 4 décembre 2009 ; C.E., arrêt *Vanwaeyenberge*, n° 211.445 du 22 février 2011 ; C.E., arrêt *Géron*, n° 195.100 du 3 juillet 2009 ; C.E., arrêt *Berger*, n° 226.721 du 12 mars 2014.

doit être retenu pour apprécier la diligence à agir de la partie requérante ne se pose généralement pas.

C'est, avant tout, le comportement de la partie requérante qui est apprécié et qui l'est au vu des faits, davantage qu'au regard du respect de formalités qui pourraient aboutir à rendre l'extrême urgence artificielle. Si la notification d'un acte, lorsqu'elle est requise, confère à celui-ci force obligatoire, ledit acte – et le dommage qu'il contient en germe – existe cependant dès son adoption³⁵.

Dans le cadre ainsi tracé, le Conseil d'État semble retenir le critère de la connaissance utile ou effective de l'acte³⁶. Il impose, à cet égard, que la partie requérante endosse un rôle proactif. Celle-ci doit faire toutes diligences pour obtenir l'acte³⁷, les motifs et informations complémentaires qu'elle juge utiles³⁸ et, par ailleurs, transmettre les informations nécessaires à son conseil³⁹, ce que le Conseil d'État a encore rappelé dans plusieurs arrêts récents⁴⁰.

Dans le même cadre, l'on relève aussi que le Conseil d'État considère qu'il ne peut être reproché à la partie requérante d'avoir attendu de connaître la portée exacte de l'acte attaqué avant d'agir, lorsque la notification a effectivement eu pour effet de mettre en évidence le dommage subi⁴¹ ou de voir son caractère exécutoire être confirmé⁴². Cela étant, l'appréciation par le Conseil d'État de la diligence à agir de la partie requérante sera plus sévère si celle-ci n'ignore pas qu'une procédure pouvant

aboutir à l'adoption de l'acte attaqué est en cours⁴³. De même, lorsqu'un acte n'est pas immédiatement exécuté, la partie requérante qui connaît l'existence de l'acte verra sa diligence à agir jugée plus sévèrement une fois l'exécution entamée, étant donné qu'elle pouvait s'y attendre⁴⁴.

Dans le même cadre encore, le Conseil d'État tient compte de la complexité de l'affaire et des pièces devant être réunies⁴⁵.

Au final, il ne s'agit pas de déterminer le point de départ d'un délai – qui, du reste, n'existe pas –, mais d'apprécier, dans sa globalité, le comportement de la partie requérante. La notification de l'acte attaqué n'apparaît, dans ce contexte, que comme un élément parmi d'autres à prendre en considération.

10. En marge de ce qui précède, l'on note, certes, que quelques arrêts semblent consacrer la notification comme « point de départ » de l'appréciation de la diligence à agir de la partie requérante, nonobstant une prise de connaissance antérieure.

Dans un arrêt du 28 mai 2002, le Conseil d'État observe « (...) que la lettre du 25 octobre 2001 informe (erronément) l'avocat des requérants qu'une décision a été prise et qu'elle sera notifiée ; que cette information, à la supposer exacte, n'aurait pas permis aux requérants de prendre connaissance de la décision elle-même et d'en apprécier la régularité, notamment au regard de l'obligation de motiver en la forme les actes administratifs ; que le délai dans lequel doit agir un requérant qui introduit une demande selon la procédure d'extrême urgence ne peut prendre cours avant la notification de l'acte attaqué »⁴⁶.

Dans un arrêt du 26 août 2003, le Conseil d'État considère « (...) que le délai dans lequel doit agir un requérant qui introduit une demande selon la procédure d'extrême urgence ne peut prendre cours avant la notification de l'acte attaqué ; [que le délai] doit s'apprécier en fonction de la date de notification de l'acte attaqué et de son caractère exécutoire »⁴⁷.

Dans l'affaire qui a donné lieu à un arrêt du 19 mai 2004, la partie adverse invoquait une pro-

³⁵ Voy., en ce sens, P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, Liège, Faculté de droit de Liège, La Haye, Martinus Nijhoff, 1975, pp. 29-93.

³⁶ Voy. notamment C.E., arrêt *Victoir*, n° 208.860 du 9 décembre 2010 ; C.E., arrêt *Chassard*, n° 225.132 du 17 octobre 2013 ; C.E., arrêt *Degueldre*, n° 225.815 du 13 décembre 2013.

³⁷ Voy. C.E., arrêt *Vanwaeyenberge*, n° 211.445 du 22 février 2011.

³⁸ Voy. C.E., arrêt *Bajaddi*, n° 198.580 du 4 décembre 2009. Dans cette affaire, le Conseil d'État considère qu'un délai de huit jours pour introduire la demande en suspension d'extrême urgence témoigne d'un manque de diligence dès lors que le conseil de la partie requérante, après avoir été informé de la sanction disciplinaire infligée à son client prisonnier, a mis plus de cinq jours pour se rendre sur place et se faire produire une copie de la décision contestée et qu'il a ensuite mis trois jours supplémentaires pour introduire la demande.

³⁹ Voy. C.E., arrêt *Doutrepont*, n° 226.318 du 3 février 2014.

⁴⁰ Voy. C.E., arrêt *Berger*, n° 226.721, 12 mars 2014 ; C.E., arrêt *Giot*, n° 226.835 du 20 mars 2014.

⁴¹ Voy. notamment C.E., arrêt *Marquet*, n° 139.377 du 14 janvier 2005 ; C.E., arrêt *s.p.r.l. Spark's & Co*, n° 210.408 du 13 janvier 2011 ; C.E., arrêt *Perpette*, n° 220.498 du 3 septembre 2012.

⁴² Voy. C.E., arrêt *Finet*, n° 130.268 du 13 avril 2004 : « La circonstance [que la partie requérante] a pu néanmoins continuer à exercer ses fonctions au sein du service "Relations internationales" a pu lui permettre de douter du caractère réellement exécutoire de cet arrêté et de considérer que ce dernier ne lui deviendrait opposable qu'au moment de sa notification » ; égal. C.E., arrêt *Vroom*, n° 68.464 du 26 septembre 1997.

⁴³ Voy. notamment C.E., arrêt *Délépine*, n° 153.301 du 6 janvier 2006 ; C.E., arrêt *Bamouhammad*, n° 178.255 du 29 décembre 2007.

⁴⁴ Voy. notamment C.E., arrêt *Dormont*, n° 179.799 du 18 février 2008.

⁴⁵ Voy. notamment C.E., arrêt *s.p.r.l. Belgian Business International*, n° 213.247 du 12 mai 2011 ; C.E., arrêt *Giot*, n° 226.835 du 20 mars 2014.

⁴⁶ C.E., arrêt *X*, n° 105.266 du 28 mars 2002.

⁴⁷ C.E., arrêt *S.A. Immobilière Delhez*, n° 122.307 du 26 août 2003.



bable prise de connaissance de l'acte attaqué plus d'une semaine avant la publication officielle. Face à cet argument, le Conseil d'État relève que « Le délai dans lequel doit agir un demandeur qui introduit une demande selon la procédure d'extrême urgence ne peut prendre cours avant la notification ou la publication de l'acte attaqué »⁴⁸.

Ces différents arrêts sont cependant isolés et ont été rendus il y a plus de dix ans, sans avoir été confirmés par des décisions postérieures portées à notre connaissance.

III. L'INSCRIPTION DU LIEU DE VILLÉGIATURE DANS LE PAYSAGE JURISPRUDENTIEL

11. Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, les arrêts commentés semblent plutôt s'inscrire dans la continuité d'une jurisprudence largement majoritaire.

12. Dans le cadre du premier arrêt commenté – celui du 29 octobre 2013 –, le bourgmestre a informé la partie requérante, à la fin de l'audition, de sa décision de maintenir la décision de fermeture de l'établissement litigieux. En outre, « Le bourgmestre et les membres du corps de police présents à l'audition ont voulu [la] lui notifier », mais « ce jour-là, le gérant de la partie requérante a refusé de signer l'arrêt pour réception »⁴⁹.

Sur cette base, le Conseil d'État constate que, « même si la notification officielle rendant l'arrêt obligatoire et faisant courir le délai de recours en annulation n'a eu lieu que par la notification sous forme de pli recommandé à la poste »⁵⁰ – qui est intervenue le 9 octobre 2014 –, la partie requérante « était dès le 4 octobre [jour de l'audition et de l'adoption de l'acte], parfaitement informé[e] de la teneur de l'arrêt attaqué et (...), dès ce jour, en mesure de saisir le Conseil d'État d'une requête en suspension d'extrême urgence »⁵¹.

13. Pour constater que la partie requérante avait connaissance de l'acte attaqué préalablement à sa notification, le Conseil d'État relève, entre autres choses, que le texte de l'arrêt « correspond d'ail-

leurs, sauf en ce qui concerne le défaut de comparution de son gérant, à celui de l'arrêt retiré du 6 septembre, dont le gérant de la requérante a eu connaissance »⁵².

La partie requérante ne pouvait, bien sûr, pas préjuger de la nouvelle décision qui serait adoptée suite au retrait d'une première décision de fermeture irrégulière⁵³, ni des motifs retenus par l'autorité à l'appui de celle-ci. Pour autant, il nous paraît que le considérant en cause, d'apparence discutable, doit être compris au vu de la jurisprudence habituelle du Conseil d'État selon laquelle la diligence à agir de la partie requérante est interprétée d'autant plus strictement que le requérant a connaissance de la situation⁵⁴.

14. L'on s'interroge sur le constat du Conseil d'État selon lequel « la notification officielle rendant l'arrêt obligatoire et faisant courir le délai de recours en annulation » n'a eu lieu qu'à compter de la notification de l'acte attaqué par pli recommandé.

Ne peut-on pas, en effet, considérer que la notification de l'arrêt a eu lieu dès le 4 octobre 2013, puisque le bourgmestre et les membres du corps de police présents lors de l'audition ont voulu procéder à la notification de l'arrêt à cette occasion, mais que le gérant a, semble-t-il, « refusé de signer l'arrêt pour réception » ?

L'envoi par pli recommandé constitue une formalité qui permet à l'autorité d'établir le respect de son obligation de notification et de conférer à celle-ci une date certaine. À défaut d'obligation légale, cette formalité n'apparaît cependant pas comme indispensable à la notification⁵⁵.

Lorsque la notification est réalisée par l'envoi d'un pli recommandé à la poste, il est constant – en application de la théorie de la réception – que cette opération est réputée avoir eu lieu dès la présentation du pli au domicile de son destina-

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Pour rappel, la première décision adoptée par l'autorité l'avait été sans avoir procédé à l'audition du gérant de la partie requérante.

⁵⁴ *Cf. supra* : point 9.

⁵⁵ Voy. P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, op. cit., pp. 843-846, n° 478 ; J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, op. cit., p. 354, n° 377 ; C.E., arrêts *De Proost*, *De Rede*, *Devreux*, *Ecker*, *Sinnesael*, *De Maeseneer*, *Moyson*, nos 29.315, 29.320 et 29.324 du 10 février 1988. S'agissant de la distinction entre la notification et la prise de connaissance, voy. C.C., arrêt n° 172/2011 du 10 novembre 2011, B.5.2. Dans un arrêt *Troch*, n° 225.947 du 23 décembre 2013, le Conseil d'État relève qu'« une communication téléphonique ne peut remplacer une notification de décision individuelle », dès lors que « le Conseil d'État ne perçoit pas qu'une telle communication informerait la personne des motifs de la décision et des voies de recours ouvertes contre celle-ci ».

⁴⁸ C.E., arrêt *S.A. Société de Diffusion BFM PLUS*, n° 131.616 du 19 mai 2004.

⁴⁹ C.E., arrêt *X. c. commune de Schaerbeek*, n° 225.277 du 29 octobre 2013.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

taire⁵⁶. Ce dernier ne peut retarder artificiellement la réception en refusant d'aller chercher ledit pli à la poste.

Par analogie, il nous semble qu'en l'espèce, la partie requérante ne pourrait tirer argument du comportement de son propre gérant pour justifier le report de la notification de l'acte attaqué et, partant, de son devoir de diligence⁵⁷. Sous cet angle, l'attitude de la partie requérante paraît, en l'espèce, incompatible avec l'extrême urgence qu'elle invoque.

15. Enfin, si l'on suit le constat du Conseil d'État selon lequel seule la notification par pli recommandé a effectivement été à même de procurer force obligatoire à la décision de fermeture, l'attitude de la partie requérante est encore contraire au devoir de proactivité qui s'impose à tout justiciable en extrême urgence.

À supposer même que la partie requérante ait attendu la notification officielle de l'acte afin d'avoir la confirmation de son caractère exécutoire et, partant, de son préjudice, elle devait savoir que la célérité de son action serait interprétée d'autant plus strictement qu'elle connaissait le contexte dans lequel la décision attaquée était adoptée et devait s'attendre à cette notification.

S'il est exact que le Conseil d'État admet généralement qu'un délai de dix jours pour agir ne dément pas l'extrême urgence invoquée⁵⁸, cette tolérance ne constitue *jamaïs* un droit acquis pour la partie requérante. Le Conseil d'État n'hésite pas, lorsque les circonstances de la cause le justifient, à considérer qu'un délai d'action inférieur à dix jours dément l'extrême urgence invoquée⁵⁹.

16. Dans le cadre du second arrêt commenté – celui du 23 janvier 2014 –, le Conseil

d'État constate que la partie requérante « a eu connaissance de l'existence de l'arrêté attaqué le 24 décembre, quand l'établissement a été fermé »⁶⁰. Il relève également que la partie requérante « n'a pas cherché à en prendre connaissance rapidement »⁶¹, puisqu'elle n'est pas allée chercher le courrier recommandé qui avait été présenté à son domicile le 26 décembre 2013.

L'on observe que c'est à nouveau une appréciation globale de l'attitude de la partie requérante à l'épreuve des faits qui conduit le Conseil d'État à considérer que cette attitude est incompatible avec l'extrême urgence invoquée.

Compte tenu de son audition, la partie requérante devait savoir qu'une décision allait lui être notifiée et que cette décision pouvait avoir pour objet la fermeture de son établissement. Selon une jurisprudence constante, le fait que la prise de connaissance de l'acte et sa notification interviennent durant une période de vacances, n'autorise une appréciation plus souple de la diligence à agir que dans une mesure très limitée et à la condition que la partie requérante n'ait eu de cesse d'éviter, tant que faire se peut, tout dommage⁶². Du reste, comme on l'a évoqué, la notification est réputée accomplie dès la présentation de l'avis de recommandé au domicile de son destinataire.

Dans le cadre de cette seconde affaire, c'est donc avant tout la négligence de la partie requérante à l'égard du retrait du pli recommandé adressé qui est à l'origine de l'irrecevabilité du recours.

17. Si les arrêts commentés n'étonnent pas outre mesure, l'on est, plus largement, interpellé par la sévérité qui entoure l'introduction d'un recours en suspension d'extrême urgence.

Par nature, le contentieux de la suspension d'extrême urgence concerne des justiciables exposés à une situation éminemment dommageable. Paradoxalement, ils se trouvent être moins protégés qu'au contentieux de l'annulation. Outre l'insécurité juridique qui entoure les conditions de recevabilité de l'action en suspension d'extrême

⁵⁶ P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, op. cit., pp. 844-845. Voy. C.E., arrêt *Van Cleynenbreugel*, n° 225.366 du 7 novembre 2013.

⁵⁷ Voy. en ce sens M. LEROY, *Contentieux administratif*, op. cit., p. 493. L'auteur relève que la notification peut être effectuée par une remise en main propre. Dans cette hypothèse, la notification est faite au jour de « la constatation par l'agent chargé de procéder à la notification, que le destinataire refuse de signer ».

⁵⁸ Voy. C.E., arrêt *Laffineur*, n° 214.725 du 28 juillet 2011.

⁵⁹ Voy. notamment C.E., arrêt *Belkadi*, n° 147.720 du 19 juillet 2005. Dans cet arrêt, le Conseil d'État considère que le délai de sept jours mis par un prisonnier à agir à l'encontre de la sanction de privation de sortie pour deux mois qui lui est infligée dément l'extrême urgence. De manière générale, l'on observe une grande sévérité en matière pénitentiaire. Voy., par ailleurs, C.E., arrêt *X*, n° 133.466 du 2 juillet 2004. Dans cet arrêt, le Conseil d'État considère que l'introduction, par un étranger en situation irrégulière, d'un recours en suspension d'extrême urgence six jours après une tentative de rapatriement dément l'extrême urgence. Le fait que le conseil de la partie requérante ait attendu l'obtention de garanties de paiement avant d'agir est sans incidence.

⁶⁰ C.E., arrêt *X c. commune de Soumagne*, n° 226.207 du 23 janvier 2014.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Voy. notamment C.E., arrêt *Trevisiol*, n° 226.083 du 15 janvier 2014 : délai de onze jours accepté, notification le 26 décembre 2013 ; C.E., arrêt *s.p.r.l. Spark's & co*, n° 210.408 du 13 janvier 2011 : délai de onze jours accepté, notification le 31 décembre ; V. DURIEUX, « Référé administratif. Chronique de jurisprudence des chambres francophones du Conseil d'État 01/01/2003 au 31/12/2008 », *A.P.T.*, 2010/1, p. 229.

urgence, l'administré ne bénéficie d'aucune des protections mises en place par le législateur afin de garantir son information quant à la teneur de l'acte – l'on songe à la motivation formelle – et aux voies de recours existantes – l'on songe au devoir d'en faire mention – ⁶³. Les obligations y relatives de l'administration sont, corrélativement, vidées d'une partie de leur portée ou, à tout le moins, privée de sanction.

18. Contraint, il est vrai, par le droit européen, le législateur a abandonné une stricte conception de l'extrême urgence dans le cadre du contentieux des marchés publics. L'on est conscient des modalités particulières qui encadrent ce contentieux et du fait que l'organisation de ce référé ne saurait être transposée, telle quelle, à d'autres contentieux. Cependant, la sécurité juridique que cette organisation procure au justiciable et la sanction qu'elle attache, indirectement, au non-respect, par le pouvoir adjudicateur, de ses obligations de transparence conduisent à une double proposition destinée à améliorer les garanties de la procédure de suspension d'extrême urgence « classique ».

L'on pourrait envisager l'instauration d'un délai de recours de quinze jours à compter de la publication, de la notification ou, à défaut, de la prise de connaissance de l'acte administratif. L'instauration de ce délai ne chasserait pas l'exigence d'« extrême urgence » que la partie requérante serait, par ailleurs, conduite à devoir démontrer indépendamment du respect du délai de quinze jours.

C'est qu'il est des actes dont la contestation ne saurait attendre quinze jours et qui, au titre du grief qu'ils causent, devraient être entrepris plus rapidement. À la différence du contentieux d'attribution des marchés publics, la prise d'effets de l'acte n'est pas suspendue durant les quinze jours auxquels correspond le délai de recours. En conséquence, l'exigence d'« extrême urgence » devrait demeurer – à côté du délai de recours institué – une condition à part entière d'utilisation de la procédure en cause.

⁶³ Selon une jurisprudence constante, le Conseil d'État considère que tant l'article 19, alinéa 2, LCCE que l'article 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » (*M.B.*, 30 juin 1994) ne sont pas applicables et ne bénéficient pas à la procédure de suspension d'extrême urgence, dès lors que celle-ci n'est pas soumise à un délai de prescription particulier. Voy. C.E., arrêt *Ben Hilda et bel Korch*, n° 79.295 du 16 mars 1999 ; C.E., arrêt *s.a. Delhez*, n° 122.307 du 26 août 2003 ; C.E., arrêt *s.a. Truck Service Sebastian*, n° 226.854 du 20 mars 2014.

Par ailleurs, pour les actes assujettis à l'obligation de notification, il paraîtrait juste d'étendre l'exigence d'indication des voies de recours au contentieux de la suspension et d'exiger ainsi la mention du délai de quinze jours suggéré, couplée avec celle des autres conditions de recevabilité, dont l'exigence d'« urgence » en procédure de suspension ordinaire et celle d'« extrême urgence » en procédure de « suspension d'extrême urgence ».

La question se pose de la sanction dont il faudrait assortir le défaut de mention de cette voie de recours. Une extension du délai à concurrence de quatre mois supplémentaires – comme au contentieux de l'annulation – ne s'avère, en effet, pas des plus propices à combattre un acte dont les effets auraient déjà fait leur œuvre.

Pourquoi, alors, ne pas songer à l'une des sanctions que l'on connaît en droit des marchés publics, lorsque le délai d'attente – notamment lui – n'est pas respecté ? La sanction de substitution prendrait, pour le coup, la forme d'une pénalité dont le mode de calcul serait à penser.

19. Au bénéfice des propositions esquissées à grands traits, le voyage en grande diligence présenterait, à notre estime, un plus grand degré de confort pour chacun des acteurs du procès administratif, sans que l'on ait à craindre un engouement pour ce moyen de transport juridictionnel.

Parce qu'essentiel pour la justice administrative, le pays de la suspension d'extrême urgence mérite, tant que faire se peut, d'être aussi confortable qu'exceptionnel.

*
* *

– ARRÊT N° 227.247 (XI^E CHAMBRE) DU 30 AVRIL 2014

Ph. Quertainmont

Aud. : FI. Piret

Pl. : D. Andrien, R. Fonteyn, N. Schynts, D. Matray

e.c. : N.A. c. État belge (Asile et Migration)

Conseil d'État – Procédure – Suspension d'extrême urgence – Accessoire d'un recours en annulation introduit avant le 1^{er} mars 2014 – Introduction de la demande par une partie intervenante

