CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.093 du 1^er avril 2019

A. 223.328/XIII-8129

En cause : **SIMON** Raymond,
ayant élu domicile chez
M^e François JONGEN, avocat,
rue d'Henzie 2
6870 Saint-Hubert,

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 de Libramont-Chevigny.**

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 25 septembre 2017, Raymond SIMON demande l'annulation de :

" la décision implicite du Gouvernement Wallon du 22 août 2017 confirmant la délibération du Conseil Communal du 2 juin 2017 refusant la suppression et création (déplacement) du chemin communal n° 54, ainsi que la décision initiale de refus de la suppression et création du chemin communal n° 54 prise par le Collège communal et dénommée «Extrait»".

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

‡ABETPDEEH-BDGJFCV‡

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 janvier 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 février 2019 à 9.30 heures.

M[me] Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M[e] François JONGEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M[e] Aurélie VANDENBERGHE, *loco* M[e] Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M[e] Gaëtan BIHAIN, *loco* M[e] Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, 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

1. Le 1[er] août 2014, le collège communal de Libramont-Chevigny marque un avis de principe favorable quant au projet de déclassement d'une partie du chemin communal n° 54 et la création d'une nouvelle voirie d'accès au terrain cadastré n° 95t.

2. Le 14 août 2015, le collège communal décide de maintenir sa "décision" du 1[er] août 2014.

3. Le 10 juin 2016, le collège communal "décide, à l'unanimité, de laisser le chemin concerné dans son état actuel, tel que repris à l'atlas des chemins".

4. À une date inconnue, Raymond SIMON et son épouse introduisent une demande datée du 2 mai 2017 de déclassement et de déplacement partiels du chemin n° 54 auprès du collège communal, en application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. Ce chemin, qui donne accès à la propriété de Luc PAQUET, lequel sert d'endroit de camp de jeunes, traverse la cour de la ferme des demandeurs.

5. Par un courrier du 18 mai 2017, réceptionné le 23 mai 2017, Luc PAQUET adresse son avis défavorable sur le projet litigieux au collège communal, qui avait décidé de le solliciter, en sa qualité de propriétaire voisin, le 12 mai 2017.

6. Le 2 juin 2017, le collège communal estime que les arguments de Luc PAQUET sont, pour la plupart, recevables et fondés et, partant, décide de laisser le chemin concerné dans son état actuel, tel que repris à l'atlas des chemins. Plus précisément, en termes de dispositif, il est décidé de "maintenir sa décision du 10 juin 2016 et de ne pas entamer les formalités pour le dossier de demande de déplacement du chemin".

Il s'agit du second acte attaqué.

Cette décision est notifiée à Raymond SIMON et son épouse par un courrier du 7 juin 2017.

7. Le 22 juin 2017, Raymond SIMON et son épouse introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision du collège communal du 2 juin 2017. Il est réceptionné le 23 juin 2017 par la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4).

8. Le 28 juin 2017, la directrice du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4, accuse réception du recours. Elle expose notamment ce qui suit :

" Le présent accusé de réception ne préjuge aucunement ni de la recevabilité, ni du bien fondé de votre recours.

En vertu de l'article 19 du décret du 6 février 2[0]14, relatif à la voirie communale, il incombe au Gouvernement de notifier sa décision endéans les 60 jours.

Compte tenu des recours reçus à ce jour et sous réserve de la réception d'un nouveau recours, ce délai se terminera le 22 août 2017".

9. Le 10 août 2017, la DGO4 adresse une note et un projet d'arrêté ministériel au Ministre ayant l'Aménagement du territoire, les Travaux publics et la Mobilité dans ses attributions. Il est proposé de déclarer irrecevable le recours administratif du 22 juin 2017 car sans objet.

10. Aucune décision n'est notifiée à Raymond SIMON et son épouse dans le délai visé dans l'accusé de réception du 28 juin 2017.

Le premier acte attaqué consiste, selon le requérant, en la décision de confirmation de la décision du collège communal qui résulte du silence du Gouvernement.

11. Depuis, le 13 juin 2018, à la demande d'un conseiller communal, le conseil communal de Libramont-Chevigny a statué sur la demande de déclassement et de déplacement partiels du chemin communal n° 54 en la refusant.

À la suite du recours administratif introduit par le requérant, le ministre a déclaré celui-ci irrecevable par un arrêté du 14 novembre 2018.

IV. Demande de mise hors de cause de la DGO4

IV.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

La première partie adverse observe que la requête vise la DGO4.

Elle sollicite sa mise hors de cause au motif qu'elle n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de la Région wallonne, à qui la requête a comme de droit été notifiée.

B. Le mémoire en réplique

Le requérant estime que la mise hors cause de la DGO4 n'entraîne pas l'irrecevabilité de la requête, ce d'autant que les renseignements fournis ont été de nature à permettre au greffe l'identification des parties à la cause.

IV.2. Examen

Il y a lieu de mettre hors de cause la DGO4, laquelle n'a pas la personnalité juridique.

La première partie adverse est bien la Région wallonne.

‡ABETPDEEH-BDGJFCV‡

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

La première partie adverse reproduit des extraits de la note de la DGO4 du 10 août 2017 adressée au ministre aux termes de laquelle il est considéré que le recours du requérant du 22 juin 2017 est irrecevable.

Elle en déduit qu'il n'y avait pas matière à saisir le Gouvernement wallon d'un quelconque recours puisque le recours administratif n'est organisé par l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale qu'à l'encontre d'une décision du conseil communal. Elle estime que le ministre ne devait donc pas statuer en manière telle qu'il n'existe aucun acte de cette autorité pouvant être attaqué devant le Conseil d'Etat.

Elle soutient que le recours est encore irrecevable en ce qu'il est dirigé contre une "décision implicite du Gouvernement wallon du 22 août 2017".

Elle fait valoir que l'article 19 du décret du 6 février 2014 instaure un mécanisme par lequel, à défaut pour le Gouvernement de statuer dans le délai imparti sur le recours dont il est saisi, "la décision du conseil communal est confirmée". Par ce mécanisme, expose-t-elle, la décision du conseil communal est confirmée par l'effet du décret lui-même, sans qu'il n'y ait de décision implicite du Gouvernement.

Elle compare ce régime à celui prévu dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Elle cite divers arrêts rendus à cet égard.

Elle conclut qu'est irrecevable le recours dirigé contre une prétendue décision implicite.

B. Le mémoire en réplique

Le requérant estime qu'il ne ressort pas des articles 18 et 19 du décret du 6 février 2014 que la compétence du Gouvernement wallon serait subordonnée à ce que la décision ait été adoptée par le conseil communal.

Il soutient que le recours administratif organisé est ouvert à la suite d'une procédure de première instance ayant abouti avec l'un des actes cités à l'article 18,

alinéa 2, précité. Il affirme qu'il pouvait déposer un recours devant le Gouvernement wallon parce que, à son estime, l'identité de l'auteur de la décision contestée n'est pas un élément de nature à influencer l'ouverture du droit au recours.

Il fait valoir que l'autorité compétente en réformation est tenue d'exercer pleinement ses prérogatives en considérant la décision sous tous ses aspects. Il constate qu'était invoqué à l'appui du recours au Gouvernement un moyen d'ordre public, pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Il en déduit que son recours au Gouvernement était recevable.

Il écrit qu'à supposer que le ministre ait véritablement estimé, après examen, que le recours ne relevait pas de sa compétence, ce qu'il conteste, il aurait dû lui notifier sa décision d'irrecevabilité dans le délai de 60 jours prévu par le décret. Il observe que, n'ayant pas procédé à une telle notification, le ministre n'a pas pris de décision d'irrecevabilité.

Il considère que lorsque, par l'effet du décret lui-même, le silence s'apparente à une confirmation de l'acte contesté, ce silence ne peut pas également signifier le non-avènement du recours ou son irrecevabilité. Il estime qu'une telle interprétation serait contraire au prescrit décrétal et source d'insécurité juridique.

Il ajoute que l'existence d'une fiche d'audition des parties démontre, quand bien même il n'a pas été auditionné, que le recours a bien été considéré comme ouvert et donc recevable.

Par ailleurs, il confirme que, par l'effet du décret, le silence revient à confirmer la décision du collège communal relative au déclassement du chemin vicinal.

Par contre, il estime que la possibilité de décision implicite, du fait du silence de cette partie, existe et est prévue par le décret qui prévoit que "le public est informé de la décision explicite ou implicite". Il soutient que l'hypothèse litigieuse diffère de celle qui se présente dans la jurisprudence citée par la première partie adverse, dans laquelle pareille hypothèse ne découle pas du texte normatif.

À son estime, la décision silencieuse par laquelle l'administration pose le choix de ne pas revenir sur la décision contestée, constitue une décision implicite dont la teneur est prévue par le décret. Il y a donc une décision implicite qui se substitue à l'acte porté devant l'autorité administrative compétente en réformation.

Il expose que si le silence s'apparente à une confirmation de l'acte contesté, il ne peut une nouvelle fois valablement être soutenu que ce silence peut également signifier le non-avènement du recours ou son irrecevabilité et ce, pour les raisons déjà exposées.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante expose ce qui suit :

" Des [travaux préparatoires des articles 18 et 19 du décret du 6 février 2014], il n'apparaît en aucun cas qu'il y aurait lieu de distinguer le champ d'application de l'article 18 de celui de l'article 19.

Dès lors que l'article 19 - lequel porte sur le traitement du recours par le Gouvernement - n'opère aucune distinction parmi les décisions susceptibles de recours visées à l'article 18, il peut être raisonnablement admis que le champ d'application de l'article 18 coïncide avec celui de l'article 19.

À partir du moment où les champs d'application de l'article 18 et de l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale coïncident, deux hypothèses doivent être distinguées.

[...] Si l'on considère [...] que l'article 18 du décret du 6 février 2014 vise toute demande de création, modification ou suppression de voiries communales adoptées par les autorités communales - en ce compris les décisions adoptées par le Collège communal -, il y a lieu de conclure, dès lors que les champs d'application des articles 18 et 19 coïncident, que la sanction légale attachée au dépassement du délai de notification - nonobstant le libellé de l'article 19, alinéa 2 - trouve également à s'appliquer lorsque le Gouvernement est amené à statuer sur une décision adoptée par le Collège communal en matière de voiries.

En l'espèce, dans la mesure où la première partie adverse n'a pas statué sur le recours introduit contre la décision du Collège communal de la seconde partie adverse dans le délai de soixante jours qui lui était imparti, celle-ci est réputée confirmée par la première partie adverse et peut faire l'objet d'un recours devant votre Conseil.

Partant, le recours, en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué - la décision implicite de la première partie adverse du 20 août 2017 -, est bien recevable.

[...] Si l'on considère, en revanche, que la sanction prévue par l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 ne trouve à s'appliquer qu'en présence d'une décision adoptée par le Conseil communal, il y a lieu de conclure, dès lors que les champs d'application des articles 18 et 19 coïncident, que l'article 18 n'ouvre un recours administratif organisé auprès du Gouvernement qu'à l'égard des décisions adoptées par le Conseil communal en matière de voiries.

Dans cette hypothèse, il apparaît que si l'article 18 ne vise que les décisions adoptées par le Conseil communal, la décision adoptée par le Collège communal le 2 juin 2017 - le premier acte attaqué - ne pouvait faire l'objet d'un recours auprès de la première partie adverse.

Dans la mesure où le premier acte attaqué ne pouvait faire l'objet d'un recours auprès de la première partie adverse sur pied de l'article 18 du décret du 6 février 2014 et qu'il n'existe pas de recours administratif organisé à l'encontre de ce type de décision, il peut être raisonnablement admis que le premier acte attaqué - la

décision du Collège communal du 2 juin 2017 - pouvait faire directement l'objet d'un recours devant votre Conseil.

Dans la mesure où le premier acte attaqué, lequel a été notifié à la partie requérante le 7 juin 2017, ne mentionnait pas les voies de recours et où en vertu de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le délai de recours n'a commencé à courir que le 7 octobre 2017, la partie requérante était recevable à postuler son annulation le 25 septembre 2017.

Partant, le recours, en ce qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué, est recevable.

[...] Des considérations qui précèdent, il résulte que quelle que soit l'hypothèse retenue - champ d'application des articles 18 et 19 étendu à toute décision en matière de voiries ou champ d'application des articles 18 et 19 limité aux seules décisions adoptées par le Conseil communal en matière de voiries - le recours en annulation est recevable".

D. Le dernier mémoire de la première partie adverse

La première partie adverse soutient qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre les articles 18 et 19 du décret du 6 février 2014 et que l'article 19 n'ouvre de recours qu'à l'encontre des décisions implicites ou explicites du conseil communal. Elle se fonde notamment sur l'historique de ces dispositions et la jurisprudence y relative.

V.2. Examen

En Région wallonne, la police administrative spéciale des voiries communales est intégralement organisée par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

L'article 8 dudit décret permet notamment à une personne physique de "soumettre, par envoi au collège communal, une demande de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale".

L'article 12 dispose que "dans les quinze jours à dater de la réception de la demande, le collège communal soumet la demande à enquête publique".

L'article 13 dispose que "dans les quinze jours à dater de la clôture de l'enquête publique, le collège communal soumet la demande et les résultats de l'enquête publique au conseil communal".

L'article 15, alinéa 2, dispose que "dans les septante-cinq jours à dater de la réception de la demande, [le conseil communal] statue sur la création, la modification ou la suppression de la voirie communale".

‡ABETPDEEH-BDGJFCV‡

L'article 16 est rédigé comme suit :

" À défaut de décision dans le délai imparti, le demandeur peut adresser un rappel par envoi au conseil communal.

À défaut de décision du conseil communal dans un délai de trente jours à dater de la réception du rappel, la demande est réputée refusée".

L'article 17 est libellé comme suit :

" Le collège communal informe le demandeur par envoi dans les quinze jours à dater de la décision ou de l'absence de décision. Le collège envoie en outre simultanément sa décision explicite ou implicite au Gouvernement ou à son délégué.

Le public est informé de la décision explicite ou implicite par voie d'avis suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, étant entendu que la décision est intégralement affichée, sans délai et durant quinze jours.

La décision est en outre intégralement et sans délai notifiée aux propriétaires riverains".

En l'espèce, la demande du requérant et de son épouse, datée du 2 mai 2017, tendant aux déclassement et déplacement partiels du chemin n° 54 a été introduite en application dudit décret.

Toutefois, contrairement aux articles 12 et 13 dudit décret, le collège communal s'est limité à solliciter, le 12 mai 2017, l'avis de Luc PAQUET, propriétaire voisin. Le même collège communal a ensuite décidé, le 2 juin 2017, de "laisser le chemin concerné dans son état actuel, tel que repris à l'Atlas des chemins", et de "ne pas entamer les formalités pour le dossier de demande de déplacement du chemin".

Les dispositions prévues aux articles 12 à 17 du décret du 6 février 2014 ont dès lors été méconnues. Il n'appartenait pas au collège communal de ne pas donner suite à la demande de déclassement et déplacement partiels du chemin communal mais uniquement au conseil communal après enquête publique

Par ailleurs, l'article 18 du décret du 6 février 2014 susvisé énonce ce qui suit :

" Le demandeur ou tout tiers justifiant d'un intérêt peut introduire un recours auprès du Gouvernement.
À peine de déchéance, le recours est envoyé au Gouvernement dans les quinze jours à compter du jour qui suit, le premier des événements suivants :

‡ABETPDEEH-BDGJFCV‡

- la réception de la décision ou l'expiration des délais pour le demandeur et l'autorité ayant soumis la demande;
- l'affichage pour les tiers intéressés;
- la publication à l'Atlas conformément à l'article 53, pour le demandeur, l'autorité ayant soumis la demande ou les tiers intéressés".

L'article 19 du décret précité dispose comme suit :

" Dans les soixante jours à dater du premier jour suivant la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision, par envoi, à l'auteur du recours et au conseil communal, au demandeur et à l'autorité ayant soumis la demande. En cas de pluralité de recours, ce délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

À défaut, la décision du conseil communal est confirmée.

Le public est informé de la décision explicite ou implicite suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la décision est en outre notifiée aux propriétaires riverains".

Les travaux préparatoires relatifs aux articles 18 et 19 précisent ce qui suit (*Doc., Parl. wall.*, session 2013-2014, n° 902/1, pp. 8 et 9 :

" Afin d'assurer la sécurité juridique, le délai de recours visé à l'article 18 est prévu 'à peine de déchéance'. La déchéance est la perte d'un droit de contestation qui devrait se traduire aussi par l'impossibilité de contester la décision par voie d'exception. Le délai de recours a pour point de départ différents moments, qui sont fonction de l'auteur du recours. L'explication tient aux modes d'information qui sont différents : affichage pour les tiers intéressés et réception de la décision pour celui le [sic] demandeur, particulier ou autorité. Il est néanmoins prévu un point de départ qui est le même pour tout le monde : la publication à l'Atlas. Ceci a pour effet d'accroître la transparence, de pallier les difficultés provenant par exemple d'un défaut d'affichage, tout en mettant tout le monde sur pied d'égalité".

Les mêmes travaux préparatoires précisent que les articles 18 à 20 du décret s'inspire de "la procédure de recours organisée par l'article 129*bis*, § 2, du CWATUPE" (*op. cit.*, p. 9). Or, l'ancien article 129*bis*, § 2, 3°, du CWATUP organisait un recours auprès du Gouvernement wallon "dans les quinze jours à dater de la prise de connaissance de la décision ou de l'absence de décision du conseil communal".

Si l'article 18 ne précise pas contre quelle décision est ouvert le recours au Gouvernement wallon, sa lecture ne peut être dissociée de l'article 19 relatif à l'instruction et la décision sur recours. Il ressort des travaux préparatoires ainsi que de l'économie du texte et, notamment, de l'article 19, alinéa 2, que le recours au Gouvernement wallon n'est ouvert qu'à l'égard d'une décision implicite ou explicite du conseil communal.

Il en résulte que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la décision implicite du Gouvernement wallon du 22 août 2017 confirmant, selon le

requérant, "la délibération du conseil communal du 2 juin 2017 refusant la suppression et création (déplacement du chemin communal n° 54)". En effet, en l'espèce, aucune décision du conseil communal n'existe, fût-ce implicitement, à défaut d'avoir été saisi d'une demande conformément aux articles 12 et suivants du décret précité.

À défaut de recours organisé contre la décision du collège communal de ne pas donner suite à la demande de déclassement et déplacement partiels introduite par le requérant et son épouse, il appartenait à ceux-ci de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation de ladite décision. En effet, même si la décision du collège communal ne modifie pas par lui-même ou n'affecte pas l'ordonnancement juridique, il cause au requérant, par lui-même, un grief immédiat, certain et définitif (en ce sens, C.E., 8 septembre 2016, n° 235.707).

En l'espèce, le présent recours est aussi dirigé contre la décision du collège communal du 2 juin 2017. Dès lors que la notification de cette décision ne comportait pas la mention des voies de recours, le délai de recours n'a pu commencer à courir que le 7 octobre 2017, conformément à l'article 19, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En conséquence, le recours ayant été introduit le 25 septembre 2017, est en principe recevable.

Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur la persistance d'un intérêt suffisant au recours en ce qui concerne ce second acte attaqué. En effet, le 13 juin 2018, le conseil communal a finalement adopté une décision de refus de déclassement et de déplacement partiel du chemin communal n° 54. Or, le grief qu'induisait le premier acte attaqué dans le chef du requérant consistait justement en cette décision de ne pas poursuivre l'instruction de la demande en application du décret du 6 février 2014 précité. Ainsi, le Conseil d'État ne perçoit pas quel avantage particulier pourrait encore tirer le requérant de l'annulation du premier acte attaqué, la procédure au niveau communal étant clôturée par la décision du conseil communal du 13 juin 2018, fût-elle légale ou non.

Dès lors, la question de l'issue finale de cette procédure administrative, laquelle s'est clôturée par l'arrêté ministériel du 14 novembre 2018 déclarant le recours irrecevable, apparaît étrangère à celle de l'intérêt à postuler l'annulation du second acte attaqué. Il importe peu à cet égard que ledit arrêté soit ou non définitif, le requérant indiquant qu'il ne lui a pas été notifié et contestant que son recours administratif soit irrecevable.

‡ABETPDEEH-BDGJFCV‡

En conclusion, le recours est irrecevable en ses deux objets.

VI. Indemnité de procédure

Tant le requérant que la première partie adverse sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros.

En l'espèce, compte tenu de l'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre l'arrêté ministériel, il y a lieu d'accorder à la première partie adverse l'indemnité de procédure sollicitée.

Par ailleurs, même s'il a été constaté que la décision du collège communal était illégale et que le recours à son encontre était en principe recevable, il reste que le requérant a perdu son intérêt à en demander l'annulation comme il a été exposé ci-dessus. Par conséquent, le requérant n'a pas obtenu gain de cause et aucune indemnité de procédure ne peut lui être accordée.

‡ABETPDEEH-BDGJFCV‡

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens liés au droit de rôle de 200 euros ainsi qu'une indemnité de procédure de 700 euros au bénéfice de la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le premier avril deux mille dix-neuf par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa WIAME. Simone GUFFENS.

‡ABETPDEEH-BDGJFCV‡