

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.706 du 5 juin 2019

A. 223.725/XIII-8174

En cause : **1. la Société anonyme CORA,**
 2. la Société anonyme GALIMMO CHÂTELINEAU,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Tanguy VANDENPUT, Valérie ELOY
et Gaëlle WERQUIN, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. la Société anonyme FRUNPARK CHÂTELINEAU,
2. la Société anonyme BEMAT,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Matthieu GUIOT, avocat,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 8 novembre 2017, la société anonyme (S.A.) CORA et la S.A. GALIMMO CHÂTELINEAU demandent l'annulation de l'arrêté du 20 juillet 2017 du Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions, qui autorise l'ouverture de voirie sur le site des Mottards à Châtelet sis rue de Gilly et cadastré Châtelineau 3, section C, n^{os} 3v, 3z, 3g2, 3c2, 5t, 5e9, 5r11, 5p16, 5y16, 6b17, 5s17, 6, 7t, 9a, 11x4, 42g, 43b, 5h18, 5l18, 5n18, 7r, 7s, 7v.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 21 décembre 2017, la S.A. CORA et la S.A. GALIMMO CHÂTELINEAU ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 11 janvier 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 mai 2019 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Thomas HAZARD, *loco* M^{es} Tanguy VANDENPUT, Valérie ELOY et Gaëlle WERQUIN, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Matthieu GUIOT, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis.

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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 244.694 du 4 juin 2019. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes indiquent que la première d'entre elles est propriétaire et exploitante d'un hypermarché Cora et la seconde est propriétaire et exploitante d'une galerie commerçante, à proximité immédiate du projet commercial litigieux. Elles précisent que leurs infrastructures respectives forment ensemble le centre commercial "Shopping Cora".

Elles exposent que le centre commercial Shopping Cora et la voirie autorisée par l'acte attaqué sont distants de quelque 200 mètres et sont desservis par les mêmes principaux accès (rue de Gilly [N569] et rond-point du Tram). Elles font valoir que cette proximité, cette desserte commune, les problèmes de circulation actuels et l'aggravation à ce point importante des problèmes de mobilité du fait de la mise en exploitation du projet de centre commercial auquel participe la voirie dont l'ouverture est autorisée par l'acte attaqué, leur causeront des préjudices et justifient à suffisance leur intérêt au présent recours. Elles s'appuient sur des extraits de l'étude d'incidences sur l'environnement.

Elles précisent avoir pris connaissance de l'acte attaqué par un courriel de la ville de Châtelet du 14 septembre 2017. Elles ajoutent que leur recours ayant été introduit dans les 60 jours de la prise de connaissance de l'acte attaqué, il doit être jugé recevable *ratione temporis*.

B. Le mémoire en intervention

Les parties intervenantes soutiennent que l'acte attaqué a été affiché selon les modalités prévues par l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWADEL), conformément à l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Elles constatent que l'acte attaqué ne devait être notifié qu'aux "propriétaires riverains", à savoir, en termes d'alignement, selon les travaux

préparatoires du décret du 6 février 2014, "ceux dont la propriété est en tout ou en partie traversée par l'alignement et ceux dont la propriété jouxte l'alignement". Elles indiquent que, par analogie, les propriétaires riverains de la voirie sont ceux dont la propriété est en tout ou en partie traversée par la voirie et ceux dont la propriété jouxte la voirie. Elles observent que la propriété des parties requérantes n'est pas traversée par la voirie à créer et ne la jouxte pas, en sorte que l'acte attaqué ne devait pas leur être notifié.

Il s'ensuit qu'à leur estime, le délai de recours au Conseil d'État a commencé à courir à dater de la publication de l'acte attaqué.

Elles observent qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que la délibération du conseil communal sur les questions de voirie constitue un acte de nature réglementaire.

Elles écrivent que, lorsqu'un acte réglementaire fait l'objet d'une publication soumise à une formalité particulière prévue par le législateur, le délai de recours au Conseil d'État contre cet acte commence à courir à compter de la publication de ce règlement. Elles précisent les raisons pour lesquelles elles estiment que le délai court à dater du premier jour de l'affichage de l'acte attaqué.

Elles relèvent qu'un avis informant la population de l'acte attaqué a été affiché du 7 au 26 août 2017.

Elles en déduisent que le délai de recours au Conseil d'État a commencé à courir dès le 7 août 2017 en manière telle que les parties requérantes avaient jusqu'au 6 octobre 2017 pour introduire leur requête en annulation.

Elles ajoutent qu'à supposer même que l'on considère que le délai doit être calculé à partir du lendemain du dernier jour de l'affichage, ce qu'elles contestent, le recours serait tout de même forclos.

Elles concluent que la requête doit être déclarée irrecevable *ratione temporis*.

Elles considèrent, par ailleurs, que les parties requérantes justifient leur intérêt essentiellement en raison des problèmes de circulation actuels et en raison de l'aggravation des problèmes de mobilité qu'engendrerait la mise en œuvre du projet.

S'appuyant sur divers extraits de l'étude d'incidences sur l'environnement, elles soutiennent que les parties requérantes sont en grande partie à

l'origine du préjudice invoqué, lequel n'existerait pas en l'absence du dysfonctionnement lié au rond-point du Tram créé par ces dernières. Elles s'appuient notamment sur l'arrêt n° 176.249 du 26 octobre 2007.

Elles concluent que la requête doit être déclarée irrecevable *ratione personae*.

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes affirment avoir pris connaissance de la délivrance de l'acte attaqué par ouï-dire et avoir immédiatement sollicité, le 6 septembre 2017, sa copie auprès des services communaux.

Elles précisent avoir réceptionné la copie de l'acte attaqué le 14 septembre 2017, après un rappel adressé aux services en question.

Elles soutiennent que le mode de publication prévu par l'article 19 du décret du 6 février 2014 n'a pas été respecté en l'espèce, en manière telle que le délai leur étant imparti pour introduire leur recours en annulation a commencé à courir à dater de la communication de l'acte attaqué, soit le 14 septembre 2017. Elles en déduisent que leur recours, introduit le 7 novembre 2017, est recevable *ratione temporis*.

Elles constatent que ni la partie adverse ni les parties intervenantes n'apportent la preuve de la publication de l'acte attaqué, s'agissant de l'annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet.

Elles font valoir que la simple photographie produite par les parties intervenantes ne peut valoir ni annotation visée par l'article L1133-2 du CWADEL, ni même certificat d'affichage et ne permet donc pas d'attester de la réalité de l'affichage ni de la date de l'affichage allégué.

Elles considèrent qu'à défaut pour les parties adverse et intervenantes de produire la preuve de l'annotation de l'avis d'affichage dans le registre dédié, la publication de l'acte attaqué doit être considérée comme inexistante.

Elles ajoutent qu'à l'examen de la photographie produite par les parties intervenantes, il ressort que la publication supposée de l'acte attaqué ne respecte pas non plus les formes prévues par l'article L1133-1 du CWADEL dès lors que l'avis d'affichage photographié ne mentionne pas la date de la délivrance de l'acte attaqué.

Faute de publication régulièrement accomplie, elles sont d'avis que le délai de recours à l'encontre de l'acte attaqué ne peut avoir commencé à courir qu'à dater de la prise de connaissance effective de l'acte attaqué en date du 14 septembre 2017.

Elles soutiennent à titre subsidiaire qu'à supposer qu'il soit jugé que l'acte attaqué a été régulièrement publié, ce qu'elles contestent, le délai de recours de 60 jours ne peut débiter à dater de cet affichage supposément conforme dès lors que l'acte attaqué n'est pas repris *in extenso* dans l'avis, celui-ci se contentant d'énoncer l'objet de l'autorisation. Elles se réfèrent notamment à l'arrêt n° 236.808 du 15 décembre 2016.

Elles estiment avoir fait toute diligence pour obtenir une copie de l'acte attaqué en contactant les services communaux une première fois le 6 septembre 2017, soit 11 jours après le dernier jour de l'affichage supposé, et une seconde fois en date du 14 septembre 2017.

Elles concluent que leur recours est recevable *ratione temporis*.

Elles réitèrent les développements de leur requête quant à leur intérêt au recours.

Elles font valoir qu'il résulte de la jurisprudence constante que toute personne située à proximité d'une voirie dont la construction est autorisée a un intérêt en raison de ce voisinage à contester la légalité de cette autorisation.

Elles estiment que leur intérêt au recours ne peut être contesté alors que l'établissement qu'elles exploitent est situé à moins de deux cents mètres de la voirie autorisée.

Elles réfutent que leur intérêt devienne illégitime du simple fait que leur activité contribuerait aux difficultés de circulation rencontrées sur le site. Elles ajoutent que les parties intervenantes ne le démontrent en tout cas pas.

Elles concluent que leur recours doit être déclaré recevable *ratione personae*.

D. Le dernier mémoire des parties intervenantes

Les parties intervenantes exposent ce qui suit :

" Suite au rapport de Monsieur l'Auditeur, le conseil des parties intervenantes adresse, le 31 octobre 2018, à la ville de Châtelet, une demande d'accès à l'information sollicitant une copie de l'extrait du registre communal visé à l'article L1133-2, du CDLD, permettant d'apporter la preuve du fait et de la date de la publication de l'arrêté du 20 juillet 2017 [...].
La ville de Châtelet accuse réception de la demande d'accès à l'information le 6 novembre 2018 [...].
Le 14 novembre 2018, n'ayant toujours pas reçu le document sollicité, le conseil des parties intervenantes reformule leur demande par email à la ville de Châtelet [...].
Le 22 novembre 2018, la ville de Châtelet répond ce qui suit :

«Pour faire suite à votre courriel relatif au problème d'affichage dans le cadre du dossier Frunpark, je vous informe que la publication de l'Arrêté du 20 juillet 2017 n'a pas fait l'objet d'une mention dans un registre communal.
Cela étant, après vérification auprès de l'UVCW et de l'avocat représentant la Ville de Châtelet, veuillez noter que la mention de l'affichage dans un registre n'est pas obligatoire en matière de voirie, le Décret voirie renvoie uniquement à l'article L1133-1 qui ne parle pas de registre.
Nous vous confirmons ceci par courrier postal et restons à votre disposition pour toute information ou précision que vous souhaiteriez obtenir de notre part» [...].

Dès lors, selon la ville de Châtelet, la publication de l'arrêté du 20 juillet 2017 autorisant l'ouverture de voirie n'a pas fait l'objet d'une mention dans un registre communal, puisque, selon elle, la mention de l'affichage dans un registre n'est pas obligatoire en matière de voirie.

3. Le fait que l'affichage de l'avis n'ait pas été constaté dans un registre communal n'implique pas que cet affichage n'ait pas eu lieu.
Si le registre visé à l'article L1133-2 du CDLD constitue une des preuves permettant de certifier que l'affichage a effectivement eu lieu, il ne constitue pas la seule voie de droit permettant d'établir la preuve de l'affichage.
La preuve de l'existence et de la date de l'affichage peut également résulter d'autres éléments.
Ainsi, *a contrario*, dans un arrêt SA Mobistar n° 176.930 du 20 novembre 2007, votre Conseil a constaté, concernant un règlement devant être publié selon l'article 112 de la nouvelle loi communale, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L1133-1 du CDLD, ce qui suit :

«Considérant qu'il découle de ces dispositions que la publication d'un règlement communal par voie d'affichage constitue en règle le point de départ du délai pour demander l'annulation de ce règlement au Conseil d'État; qu'en l'espèce, la partie adverse n'a pu apporter aucune preuve d'une publication à laquelle elle aurait procédé du règlement-taxe adopté le 18 décembre 1998; qu'il résulte du courrier adressé par la ville de Ciney le 23 mai 2005 au membre de l'auditorat chargé de l'instruction du dossier que "le règlement litigieux relatif à la taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM -exercice 1999-2000, a été publié par voie d'affichage" mais que "malheureusement, mention de cette publication n'a pas été effectuée dans le registre spécialement tenu à cet effet conformément à l'article 114, §2 de la Nouvelle loi communale"; que le dossier soumis au Conseil d'État ne comprend pas davantage de preuve de la publication tandis qu'aucun extrait du registre précité n'a été produit par la partie adverse;
(...)

Considérant par ailleurs qu'en vertu de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, les recours en annulation d'actes qui doivent être publiés sont prescrits soixante jours après la date de cette publication; qu'il s'ensuit que faute de preuve de la publication du règlement

litigieux, le délai de soixante jours prévu par cet article n'a jamais commencé à courir; qu'il en résulte que le recours ne peut pas être considéré comme tardif et que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut pas être accueillie» [...].

4. En l'espèce, un email du 26 janvier 2018 du service de l'urbanisme de la ville de Châtelet atteste que la publication a bien eu lieu conformément au décret du 6 février 2014 :

«Madame,
Vous trouverez en pièces jointes l'affichage de la décision du recours sur la création de voirie ainsi qu'une copie du courrier type envoyé aux différents riverains.
Cette publication a été affichée aux valves communales et à proximité du lieu où le projet pourrait être réalisé (en un endroit visible depuis la voie publique) du 07 août 2017 au 26 août 2017, conformément au décret du 06 février 2014 relatif à la voirie communale.
Bien à vous» [...].

Cet email confirme donc l'existence et la date de la publication de l'avis de délivrance de l'acte attaqué.

Dès lors, les parties intervenantes apportent la preuve que la publication de l'acte attaqué a été assurée conformément au décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

5. Le délai de recours au Conseil d'État a dès lors commencé à courir dès le 7 août 2017 et les requérantes avaient donc jusqu'au 6 octobre 2017 pour introduire leur requête en annulation, ce qu'elles n'ont pas fait.
Leur requête est irrecevable *ratione temporis*»".

IV.2. Examen

Le recours en annulation doit être introduit dans les soixante jours suivant le jour de sa publication, sa notification ou sa prise de connaissance, conformément à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Lorsqu'une formalité particulière de publicité est prévue, seul son accomplissement détermine le point de départ du délai du recours en annulation.

L'article 19, alinéa 3, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale énonce ce qui suit :

" 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".

L'article L1133-1 du CWADEL dispose comme suit :

" Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle.

L'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public".

En l'espèce, les pièces produites par les parties intervenantes pour tenter de confirmer que l'affichage requis par l'article 19, alinéa 3, du décret du 6 février 2014, précité, a été régulièrement assuré sont les suivantes :

- un avis de délivrance de l'acte attaqué, signé le 7 août 2017 par le bourgmestre et le directeur général de la ville de Châtelet;
- des échanges de courriels datés de janvier, d'octobre et de novembre 2018, entre l'administration communale et la société 2BUILD.

En revanche, il n'est pas contesté qu'il n'y a pas eu d'annotation au registre communal mentionnant que l'affichage de l'acte attaqué a été assuré, en application de l'article L1133-2 du CWADEL, qui prévoit ce qui suit :

- " Les règlements et ordonnances visés à l'article L1133-1 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage, sauf s'ils en disposent autrement.
Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement".

Les pièces produites par les parties intervenantes n'apportent par ailleurs pas une preuve certaine de l'affichage. L'avis de délivrance indique qu'il "sera" affiché. Les courriels spécifient qu'ils n'ont "aucun caractère officiel" et ne peuvent être "considéré(s) comme émanant de l'administration communale".

Faute pour les parties intervenantes de prouver que la publication de l'acte attaqué a été assurée en application de l'article L1133-1 précité, il y a lieu de considérer que le délai de recours n'a pas commencé à courir. La fin de non-recevoir n'est pas accueillie.

Sur l'intérêt au recours des parties requérantes, tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Pour apprécier l'intérêt des parties requérantes, il y a notamment lieu de tenir compte de la proximité du projet litigieux avec leurs biens et du contexte urbanistique dans lequel il s'inscrit.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le complexe commercial des parties requérantes se trouve à proximité du projet autorisé par l'acte attaqué.

La circonstance que leur propre complexe commercial pourrait, selon la thèse des parties intervenantes, être à l'origine des problèmes de circulation

rencontrés dans les environs n'a pas pour conséquence de leur faire perdre leur intérêt au recours ou de remettre en cause la légitimité de leur intérêt au recours.

La fin de non-recevoir n'est pas accueillie.

V. Réouverture des débats

L'auditeur-rapporteur estime qu'au vu de l'annulation de l'acte attaqué proposée dans son rapport établi dans le cadre de l'affaire A. 223.196/XIII-8127, et si cette conclusion devait être suivie dans ladite affaire, il n'y aurait plus lieu de statuer dans la présente affaire en raison de l'annulation de l'acte attaqué.

Cependant, l'arrêt n° 244.694 du 4 juin 2019 a rejeté le recours en annulation de l'arrêté ministériel du 20 juillet 2017 dans l'affaire A. 223.196/XIII-8127, précitée.

Dès lors, il y a lieu de rouvrir les débats afin que l'auditeur-rapporteur établisse un rapport complémentaire examinant les moyens.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq juin deux mille dix-neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Simone GUFFENS