

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.564 du 7 janvier 2020

A. 219.471/XIII-7706

En cause : **D'HONT** Philippe,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard FRANCIS, avocat,
Vieux Chemin du Poète 11
1301 Bierges,

contre :

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

Partie intervenante :

**la Société anonyme SOCIÉTÉ BRABANÇONNE
DE DÉVELOPPEMENT (S.B.D.),**
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juin 2016, Philippe D'HONT demande l'annulation de la décision du 5 avril 2016 du Ministre de la Région wallonne chargé des Travaux publics qui déclare irrecevable le recours administratif introduit, notamment, par le requérant et «confirme» la décision du conseil communal du 15 décembre 2015 d'Ottignies-Louvain-la-Neuve qui autorise l'ouverture de voirie «conformément au plan de mesurage du 9 avril 2014 tel que dressé par le géomètre Philippe LEDOUX et destiné à relier le projet de lotissement de la S.A. SOCIÉTÉ BRABANÇONNE DE DÉVELOPPEMENT à la rue du Petit-Ry».

II. Procédure

Par une requête introduite le 18 juillet 2016, la société anonyme SOCIÉTÉ BRABANÇONNE DE DÉVELOPPEMENT (S.B.D.) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 août 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël BORN, 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 14 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 décembre 2019 à 09.30 heures.

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

M^e Antoine GRÉGOIRE, *loco* M^e Bernard FRANCIS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Aurélie VANDENBERGHE, *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Romain DENYS, *loco* M^e Bernard PAQUES, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, 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 4 avril 2014, William HAULOTTE, agissant au nom et pour le compte de la S.A. S.B.D., introduit une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet de «diviser le terrain en 11 lots bâtissables, 1 lot destiné à l'implantation

d'une cabine haute tension, créer une voirie pour desservir le site, la voirie sera équipée en égouttage et impétrants et sera cédée à la ville».

Au plan de secteur de Wavre - Jodoigne - Perwez, le projet est localisé en zone d'habitat.

2. Le 2 juin 2014, il est accusé réception du dossier complet de la demande.

3. Dans le cadre de l'instruction de celle-ci, les avis suivants sont obtenus :

- le 5 juin 2014, l'avis de TECTEO;
- le 6 juin 2014, l'avis de l'intercommunale des eaux du centre de Brabant wallon (IECBW);
- le 4 juin 2014, le rapport de prévention incendie;
- le 16 juin 2014, l'avis favorable de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.);
- le 8 juillet 2014, l'avis d'ORES.

4. Une enquête publique est organisée du 13 au 30 juin 2014. Durant celle-ci, différentes réclamations sont déposées.

5. Suite à l'entrée en vigueur du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie, une seconde enquête publique est organisée du 27 novembre au 30 décembre 2014. À cette occasion, différentes réclamations sont déposées dont l'une émane de la partie requérante.

6. Le 15 décembre 2015, le conseil communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve approuve la création de la voirie.

Cette décision est notifiée par courriers recommandés datés du 14 janvier 2016 à la demanderesse de permis mais également à tous les tiers intéressés.

Cette décision fait également l'objet d'une publication conforme à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation à compter du 21 janvier 2016.

7. Par un courrier recommandé du 5 février 2016, le conseil de la partie requérante et consorts adresse un recours à l'encontre de la délibération précitée du conseil communal.

Ce recours est adressé respectivement au Gouvernement, en la personne de «Monsieur Di Antonio, ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal», d'une part, et au directeur général de la DGO4-D.G.A.T.L.P., d'autre part.

8. La direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie (DG04) accuse réception du recours par un courrier du 16 février 2016.

9. Par un courrier du 17 mars 2016, le collège communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve fait part de ses observations à propos du recours introduit.

10. Par une note du 29 mars 2016, la DGO4 propose au Ministre de déclarer le recours irrecevable.

11. Par un arrêté du 5 avril 2016, le Ministre de la Région wallonne ayant les Travaux publics dans ses attributions déclare le recours irrecevable et confirme la décision du conseil communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 15 décembre 2015.

Cette décision est motivée comme suit :

« Le Ministre,

Vu le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale;

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine;

Vu le Livre I^{er} du Code de l'environnement;

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juillet 2014 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;

Considérant que la s.a. SBD, représentée par M. William Haulotte, avenue des Vallées, 130 à 1341 Cérroux-Mousty, a introduit, en date du 16 avril 2014, une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la division d'un terrain en 11 lots bâtissables et un lot destiné à l'implantation d'une cabine à haute tension, sur un bien sis rue du Petit Ry à Ottignies et cadastré Ottignies - Louvain-la-Neuve, 1^{ère} division, section F, n° 208h;

Considérant que ce projet implique la création d'une voirie communale;

Considérant, en conséquence, qu'en vertu du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, l'accord préalable du conseil communal est requis sur ces aménagements de voiries communales;

Considérant que les parcelles visées sont respectivement cadastrées : Ottignies-Louvain-la-Neuve, 1^{ère} division, section F, n° 208h;

Considérant que ces parcelles sont situées en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre - Jodoigne - Perwez, adopté par arrêté du 28 mars 1979;

Considérant qu'elles se situent également en aire 1/81 - habitat à caractère résidentiel au règlement communal d'urbanisme et en zone résidentielle au schéma de structure communal;

Considérant qu'une 1^{ère} enquête publique a été ouverte le 13 juin 2014 et clôturée le 30 juin 2014; que 16 lettres de réclamation individuelles et une lettre collective de 29 signataires ont été introduites, ainsi qu'une réclamation verbale;

Considérant qu'une 2^{ème} enquête publique a été organisée par la commune en vue de se conformer aux exigences du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, entré en vigueur peu avant l'introduction de la demande de permis d'urbanisation; que cette enquête a été ouverte le 27 novembre 2014 et clôturée le 30 décembre 2014; que 10 lettres de réclamation individuelles et une lettre collective de 43 signataires ont été introduites;

Considérant que le conseil communal a émis, en séance du 15 décembre 2015, une délibération favorable sur l'ouverture de voirie communale sollicitée;

Considérant que la décision du conseil communal a fait l'objet d'un affichage aux valves communales à partir du 21 janvier 2016, pour une durée de 15 jours;

Considérant que M. et M^{me} D'hont-Gendarme et consorts, représentés par Ibilaw avocats, ont introduit, en date du 5 février 2016, un recours auprès du Gouvernement; que ce recours a été réceptionné le 8 février 2016; que ce recours est irrecevable;

Considérant que dans leur recours, les requérants invoquent pour l'essentiel les arguments suivants :

- Dans sa décision, le Conseil communal ne se limite pas à se prononcer uniquement sur la question de l'ouverture de voirie mais il émet également un grand nombre de considérations relatives au contenu même de la demande de permis d'urbanisation et d'ordre strictement urbanistique. Il a donc fondé sa décision sur des motifs étrangers à ceux visés à l'article 9, § 1^{er} dudit décret;
- Le projet ne prend pas en compte l'urbanisation de la zone du Piroy dans son ensemble. Pour rappel, en 2011 la ville d'Ottignies - Louvain-la-Neuve avait fait état de sa volonté de développer une vision d'ensemble quant à l'urbanisation de la zone du Piroy, avec l'élaboration d'un rapport urbanistique et environnemental. Or le projet n'est pas conforme à ce qui était prévu dans ce RUE;
- La rue du Petit Ry n'est pas adéquate par rapport à l'absorption du trafic supplémentaire lié au projet;

Considérant que sur le fond, quant aux arguments de recours, il s'impose de relever que l'article 2, 2° du décret précise qu'il y a lieu d'entendre par "modification d'une voirie communale", l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, "à l'exclusion de l'équipement des voiries"; que le commentaire des articles du décret du 6 février 2014 souligne de même que "la modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition,

mais il n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public";

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer dans le cadre du présent recours uniquement sur le principe même de la modification de la voirie communale innommée et non sur l'aménagement de cette voirie entre ses limites extérieures;

Considérant que de même, la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret de la voirie sort du champ d'application du décret du 6 février 2014, limité à la question de principe de l'aménagement de la voirie;

Considérant qu'à ce propos, l'article 1^{er} du décret précise qu'il "a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage", il relève la "nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs"; que l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2 dudit décret stipule quant à lui que la décision sur la création ou modification de la voirie "tend à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication";

Considérant qu'en l'espèce, quant à la recevabilité même du recours, il importe de préciser que le recours adressé par les requérants est irrecevable;

Considérant qu'en vertu de l'article 18 du décret relatif à la voirie communale du 6 février 2014: "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 :

- 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";

Considérant qu'à défaut de dispositions d'exécution, il convient, pour déterminer l'autorité compétente pour recevoir le recours visé à l'article 18 précité, de s'en référer aux dispositions d'exécution du CWATUP traitant de la voirie, et en particulier son article 452/15, lequel prévoit que "sous peine d'irrecevabilité, les recours visés à l'article 129bis sont adressés par envoi, à l'adresse du directeur général de la direction générale opérationnelle aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie du service public de Wallonie, ci-après DGO4";

Considérant qu'en l'espèce, le recours fut adressé au Ministre Carlo Di Antonio et non au Ministre Maxime Prévot (Ministre fonctionnel); qu'il est dès lors irrecevable.

Pour les motifs précités,

DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Le recours introduit par M. et M^{me} D'Hont - Gendarme et consorts, représentés par Ibilaw avocats est irrecevable et, partant, non fondé. Il y a lieu de les en débouter purement et simplement; ce faisant, il y a lieu de confirmer en tous points la décision du conseil communal du 15 décembre 2015 dont recours».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du principe général de bonne administration, de l'erreur dans les motifs de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle constate que l'acte attaqué précise que le recours est irrecevable au motif qu'il a été réceptionné le 8 février 2016, alors que ce recours a bien été envoyé dans le délai légal, soit le 5 février 2016, et qu'il est donc recevable.

B. Les mémoires en réponse et en intervention

Les parties adverse et intervenante estiment que la partie requérante se méprend quant au motif pour lequel son recours a été déclaré irrecevable. Selon elles, cette décision résulte non de la tardiveté du recours mais de ce qu'il n'a pas été adressé au ministre compétent.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante maintient, à titre principal, qu'une lecture raisonnable du considérant concerné permet d'estimer que la partie adverse a bien retenu le fait que le recours aurait été réceptionné le 8 février 2016 pour le déclarer irrecevable.

Subsidiairement, elle prend acte de ce que ce ne serait pas le motif retenu à l'appui de l'irrecevabilité de son recours.

IV.2. Examen

L'acte attaqué comporte, dans un premier temps, les motifs suivants :

« Considérant que la décision du conseil communal a fait l'objet d'un affichage aux valves communales à partir du 21 janvier 2016, pour une durée de 15 jours;

Considérant que M. et M^{me} D'hont-Gendarme et consorts, représentés par Ibilaw avocats, ont introduit, en date du 5 février 2016, un recours auprès du Gouvernement; que ce recours a été réceptionné le 8 février 2016; que ce recours est irrecevable».

Ces motifs sont suivis du rappel des arguments que la partie requérante a invoqués dans le cadre de son recours, comme suit :

- dans sa décision, le conseil communal excède sa compétence en ne se prononçant pas uniquement sur la question des voiries;
- le projet ne prend pas en compte l'urbanisation de la zone du Piroy;
- la rue du Petit Ry ne convient pas pour l'absorption du trafic engendré par le projet.

Suivent des considérants consacrés à la question de l'étendue de la compétence du conseil communal, ce qui suggère que l'autorité de recours a, au moins, entendu examiner le premier argument précité.

Enfin, la décision indique ce qui suit :

- « Considérant qu'en l'espèce, le recours fut adressé au Ministre Carlo Di Antonio et non au Ministre Maxime Prévot (Ministre fonctionnel); qu'il est dès lors irrecevable.

Considérant qu'en vertu de l'article 18 du décret relatif à la voirie communale du 6 février 2014: "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 :

- 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";

Considérant qu'à défaut de dispositions d'exécution, il convient, pour déterminer l'autorité compétente pour recevoir le recours visé à l'article 18 précité, de s'en référer aux dispositions d'exécution du CWATUP traitant de la voirie, et en particulier son article 452/15, lequel prévoit que "sous peine d'irrecevabilité, les recours visés à l'article 129bis sont adressés par envoi, à l'adresse du directeur général de la direction générale opérationnelle aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie du service public de Wallonie, ci-après DGO4";

Considérant qu'en l'espèce, le recours fut adressé au Ministre Carlo Di Antonio et non au Ministre Maxime Prévot (Ministre fonctionnel); qu'il est dès lors irrecevable».

Ces différents motifs de l'acte attaqué révèlent que son auteur a retenu deux causes d'irrecevabilité, l'une relative à la tardiveté du recours en ce qu'il aurait été envoyé le 5 février 2016 et réceptionné le 8, et l'autre relative à l'introduction de ce recours auprès d'un ministre qui n'est pas fonctionnellement compétent.

En ce qui concerne le premier motif d'irrecevabilité, l'article 18, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale exige que le recours soit «envoyé» dans les quinze jours «à compter du jour qui suit, le premier des événements suivants :

- 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;
- (...)».

L'affichage ayant débuté le 21 janvier 2016, il n'est pas contestable que le recours administratif envoyé le 5 février 2016 a été introduit dans le délai de quinze jours, précité, ce dernier ne commençant de surcroît à courir que le dernier jour de l'affichage. Par conséquent, le recours administratif était recevable *ratione temporis*.

En tant qu'il est pris de la violation de l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, le moyen est fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un second moyen de la violation de l'article 452/15 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du principe général de bonne administration, de l'erreur dans les motifs de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle constate que l'acte attaqué précise que le recours est irrecevable au motif qu'il a été adressé au «Ministre Carlo DI ANTONIO et non au Ministre Maxime PREVOT». Selon elle, il a bien été adressé à l'autorité compétente pour en connaître.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse se réfère à l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juillet 2014 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, en vertu duquel seul le Ministre PREVOT était compétent en matière de voirie.

Elle en déduit que le recours introduit auprès d'un autre ministre est bel et bien irrecevable.

Elle s'en remet à l'appréciation du Conseil d'État pour le surplus.

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante estime que le recours de la partie requérante et de son épouse a été introduit le 5 février 2016, soit avant l'adoption de l'arrêté du 18 février 2016 par lequel le ministre DI ANTONIO est devenu, à dater du 1^{er} avril 2016, l'autorité compétente pour connaître des recours en matière d'ouverture de voirie communale. Le recours qui lui a été adressé, en lieu et place du Ministre PRÉVOT, devait donc être, selon elle, déclaré irrecevable.

D. Le mémoire en réplique

La partie requérante rappelle qu'elle a adressé son recours non seulement au Ministre DI ANTONIO mais également au directeur général de la DGO4, conformément à l'article 452/15 du CWATUP applicable lors de l'introduction de son recours administratif. Elle maintient, dès lors, que celui-ci devait être déclaré recevable.

Subsidiairement, elle constate que l'acte attaqué a bien été adopté par le Ministre PRÉVOT, et affirme que ce dernier a donc bien été saisi du recours. Elle souligne également que l'acte attaqué ne justifie pas les raisons pour lesquelles le recours devait être adressé à ce dernier et non au Ministre DI ANTONIO.

V.2. Examen

Jusqu'au 1^{er} avril 2016, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 18 février 2016 du Gouvernement wallon déterminant les formes du recours en matière d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale, qui exécute l'article 20 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, les formes de la demande et du recours en matière d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale étaient régies par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 février 2011 qui a inséré les articles 452/15 et suivant dans le CWATUP.

Cet article 452/15 prévoyait ce qui suit :

« Sous peine d'irrecevabilité, les recours visés à l'article 129*bis* sont adressés, par envoi, à l'adresse du directeur général de la Direction générale opérationnelle Aménagement du Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie du Service public de Wallonie, ci-après DGO4».

En l'espèce, le recours de la partie requérante a été adressé, par un pli recommandé le 5 février 2016, au directeur général de la direction générale opérationnelle Aménagement du Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie du Service public de Wallonie, DGO4.

Partant, la formalité prescrite à peine d'irrecevabilité du recours a bien été remplie.

Le second moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 5 avril 2016 du Ministre de la Région wallonne chargé des Travaux publics qui déclare irrecevable le recours administratif introduit, notamment, par Philippe D'HONT, et «confirme» la décision du conseil communal du 15 décembre 2015 d'Ottignies-Louvain-la-Neuve qui autorise l'ouverture de voirie «conformément au plan de mesurage du 9 avril 2014 tel que dressé par le géomètre Philippe LEDOUX et destiné à relier le projet de lotissement de la S.A. SOCIÉTÉ BRABANÇONNE DE DÉVELOPPEMENT à la rue du Petit-Ry».

Article 2.

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

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

Article 3.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'arrêté annulé aux valves communales de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, conformément à l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

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

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX