CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.383 du 9 avril 2020

A. 226.842/XIII-8527

En cause : **1. BONJEAN** Nelle,
2. MIGNOT Martine,
3. MIGNOT Olivier,
4. MIGNOT Benjamin,
ayant tous élu domicile chez
M^e Nicolas PETIT, avocat,
rue du Palais 60
4800 Verviers,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 3 décembre 2018, Nelle BONJEAN, Martine MIGNOT, Olivier MIGNOT et Benjamin MIGNOT demandent l'annulation de l'arrêté du 5 octobre 2018 par lequel le Ministre ayant dans ses attributions l'Aménagement du territoire et la Mobilité, d'une part, déclare recevables mais non fondés les recours dirigés contre la décision du 11 juin 2018 du conseil communal de Theux et, d'autre part, accepte « la demande de modification des voiries telles qu'identifiée sur le plan dressé par la S.P.R.L. Geotech en date du 6 juillet 2017 et sur le plan terrier dressé par le service travaux de la commune de Theux en date du 11 mai 2017 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 février 2020 à 09.30 heures.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[e] Nicolas PETIT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M[e] Aurélie VANDENBERGHE *loco* M[e] Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, 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. À une date non communiquée, l'administration communale de Theux introduit, auprès du fonctionnaire délégué, une demande de permis d'urbanisme visant l'aménagement du village de Becco avec modification de la voirie.

Le dossier de demande contient notamment :
- une justification de la demande;
- un rapport urbanistique;
- un reportage photographique;
- une notice d'évaluation des incidences;
- un plan d'emprise;
- un plan terrier.

2. Par un courrier du 12 juillet 2017, le service de l’urbanisme de la commune de Theux adresse au fonctionnaire délégué des plans modifiés et l'ensemble du dossier relatif à la modification de voirie.

3. Par un courrier du 18 juillet 2017, le fonctionnaire délégué en accuse réception.

4. Du 14 août au 15 septembre 2017, une enquête publique est organisée. Les parties requérantes formulent des observations par un courrier recommandé du 13 septembre 2017.

5. Par une délibération du 6 novembre 2017, le conseil communal de Theux décide qu'il sera procédé au bornage contradictoire entre le chemin n° 8 à l'atlas de La Reid et les parcelles cadastrées Theux, 3ème division, section D, n° 397 e et 397 d, rue Becco Village.

6. Par un courrier du 22 février 2018, le fonctionnaire délégué indique que ses services ont accusé réception de plans modificatifs des travaux de modification de voiries à la date du 7 février 2018.

7. Par un courrier du 29 mars 2018, le service patrimoine de la commune de Theux informe le conseil des parties requérantes que la commande du bornage a été passée auprès de la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) Geo-Tech.

8. Du 29 mars au 30 avril 2018, une nouvelle enquête publique est organisée; elle donne lieu au dépôt de quinze réclamations.

9. Par une délibération du 11 juin 2018, le conseil communal décide de marquer son accord aux modifications des chemins repris à l'atlas de La Reid sous les n° 8 et 17 « telles que reprises sur le plan "Village de Becco, Aménagement des voiries – Délimitation des emprises sur fonds privés" […] ».

L'article 4 de cette délibération précise néanmoins que « sous réserve d'une décision judiciaire différente, la zone (placette devant l'église) colorée en jaune située dans le prolongement du trottoir ainsi qu'au pignon du bien cadastré 3ème division, section A n° 397d conserve son statut privé ».

Cette décision est notifiée aux parties requérantes par des courriers du 20 juillet 2018.

10. Par un courrier du 3 août 2018, les parties requérantes introduisent contre cette délibération un recours devant le Gouvernement wallon. Cet acte fait également l'objet d'un autre recours administratif.

11. Le 4 octobre 2018, la direction de l'architecture et de l'urbanisme de la DGO4 propose au ministre de déclarer recevables mais non fondés les recours administratifs évoqués ci-avant.

12. Par un arrêté du 5 octobre 2018, le Ministre ayant dans ses attributions l'Aménagement du territoire et la Mobilité, d'une part, déclare recevables mais non fondés les recours dirigés contre la décision du 11 juin 2018 du conseil communal de Theux et, d'autre part, accepte « la demande de modification des voiries telles qu'identifiée sur le plan dressé par la S.P.R.L. Geotech en date du 6 juillet 2017 et sur le plan terrier dressé par le service travaux de la commune de Theux en date du 11 mai 2017 ». Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen « de la violation du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale (spécialement en son article 2), du principe général *patere legem quam ipse fecisti*, du principe général de bonne administration, du principe général de confiance légitime, et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Elles jugent contraire aux principes généraux *patere legem quam ipse fecisti*, de bonne administration et de confiance légitime le fait que le conseil communal « ait eu recours » au décret du 6 février 2014, visé au moyen, alors que le dossier contenait un courrier du 18 mars 2017 par lequel la commune informe la DGO4 qu'elle considère que le décret du 6 février 2014 n'était pas d'application. Elles relèvent que cette difficulté était énoncée dans le recours formulé auprès du Gouvernement wallon, alors que l'acte attaqué ne répond pas à cet argument.

Elles font valoir que le projet de la commune ne relève pas du champ d'application du décret du 6 février 2014, dès lors que son assiette inclut des zones qui ne sont pas, et n'ont jamais été, destinées au passage du public, de sorte qu'il ne peut être question d'une modification d'une voirie communale au sens de l'article 2, 2°, du décret précité.

En réplique, elles relèvent, sur le « plan factuel », que la partie adverse ne semble pas contester l'existence du courrier du 18 mars 2017, évoqué dans le dossier de demande. Elles soulignent qu'il ne figure cependant pas au dossier administratif, dont elles déplorent le caractère incomplet, et elles produisent ce document en annexe de leur mémoire.

IV.2. Examen

Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Cette loi ne s'applique qu'aux actes administratifs unilatéraux de portée individuelle, alors que l'acte attaqué présente une portée réglementaire.

Il est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*, les parties requérantes étant en défaut d'invoquer la violation par une autorité administrative de règlements qu'elle aurait elle-même adoptés.

Enfin, il est encore irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des principes généraux de bonne administration et de confiance légitime dès lors que l'acte attaqué s'est entièrement substitué à la décision du conseil communal dont recours et a purgé les vices éventuels qui auraient pu l'affecter. Partant, les critiques dirigées contre la décision de première instance ne peuvent être admises à l'appui du recours en excès de pouvoir dirigé contre la décision prise sur recours.

Pour le surplus, les parties requérantes se contentent d'alléguer que l'assiette du projet contesté porte sur des zones qui ne sont pas destinées au passage du public. Elles s'abstiennent toutefois de préciser la localisation de ces zones avec un minimum de précision, de sorte que le moyen est imprécis à cet égard.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un second moyen « de la violation du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale (spécialement en ses articles 2 et 11), du principe général *patere legem quam ipse fecisti*, du principe général de bonne administration, du principe général de confiance légitime, et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, [ainsi que] de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elles estiment que la position de la commune de Theux est incohérente en ce qu'elle s'engage à réaliser un bornage contradictoire et n'y procède pas, alors qu'elle sollicite une modification de la voirie.

Elles critiquent en outre le motif de l'acte attaqué qui évoque ce bornage en estimant que son auteur ne répond pas au grief qu'elles ont formulé dans leur recours administratif. Elles considèrent qu'en l'absence de bornage, le dossier ne peut être complet au sens de l'article 11 du décret du 6 février 2014, visé au moyen. Elles sont d'avis que le plan de délimitation antérieur au bornage ne peut qu'être hypothétique et sujet à modification.

En réplique, elles précisent que c'est l'exactitude du plan du 6 juillet 2017 qui est mise en cause. Elles renvoient à leurs observations formulées dans le cadre de la seconde enquête publique et auxquelles elles estiment que l'acte attaqué ne répond pas. Elles ajoutent que le bornage aurait permis à la commune de « marquer les limites des propriétés » alors que, à leur estime, ces limites ne sont pas déterminées à ce jour, de sorte que « l'objet même de la décision faisant l'objet du présent recours – c'est-à-dire l'aire considérée – ne peut donc que demeurer indéfini ».

Dans leur dernier mémoire, elles soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué ne tient pas compte de la situation existante, de fait et de droit, alors qu'elle y est tenue en vertu de l'article 1er du décret du 6 février 2014 qui règle la question de l'actualisation du réseau des voiries communales. Elles estiment également que la commune de Theux méconnaît le principe de bonne administration, en ce sens qu'une administration est tenue de réaliser ce à quoi elle s'est engagée.

V.2. Examen

Pour les mêmes motifs que ceux exposés lors de l'examen du premier moyen, le second moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*, des principes généraux de bonne administration et de confiance légitime.

Les critiques dirigées contre les agissements ou les manquements de la commune de Theux sont également irrecevables dès lors qu'elles ne concernent pas l'auteur de l'acte attaqué.

Suivant son article 1er, alinéa 1er, le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale « a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage ».

L'article 2, 1°, du même décret définit la voirie communale comme étant la « voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale ».

L'article 2, 6°, du décret du 6 février 2014 définit le plan de délimitation comme étant le « plan topographique fixant la position des limites longitudinales de la voirie communale ».

L'article 11 du décret précité est libellé comme suit :

« Le dossier de demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale, transmis au conseil communal, comprend :

1° un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande;

2° une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics;

3° un plan de délimitation.

Le Gouvernement peut préciser les formes de la demande ».

L'article 32, alinéa 1er, du même décret dispose comme suit :

« Sur décision du conseil communal, il est procédé au bornage contradictoirement entre le collège communal et les propriétaires riverains conformément au plan de délimitation ».

L'arrêté attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« […]

Considérant qu'à titre liminaire, il y a lieu de souligner que le dossier de demande contient toutes les informations prévues à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, à savoir:

- un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande;
- une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics;
- un plan de délimitation;

Considérant qu'il est à souligner qu'en vertu de l'article 11, alinéa 1er, 2°, le dossier comprend une justification de la demande matérialisée par la justification établie par le bureau Geotech représenté par Monsieur Salvador, Géomètre Expert; que cette justification n'est pas contestée.

Considérant que le dossier comprend par ailleurs, en sus du plan de délimitation, un plan terrier qui contient les informations nécessaires à la modification des voiries sollicitée;

[…]

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, la suppression et la création de la voirie communale et non sur l'aménagement de cette voirie entre ses limites extérieures;

Considérant de même que 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, limitée à la question de principe de modification de la voirie;

Considérant qu'à ce propos, l'article 1er 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", et 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, § 1er alinéa 2 du 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, le projet vise la modification par élargissement de voiries existantes dans le centre du village, avec des changements de revêtements et des modifications d'assiettes du domaine public;

[…]

Considérant néanmoins que l'autorité communale doit examiner le bien-fondé de la demande qui lui est soumise au regard des compétences qui lui sont dévolues, telles qu'énumérées à l'article 11, alinéa 1, 2° du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale; que dans le cas d'espèce, la décision du conseil communal, qui vise à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux des communications, s'est fondée sur les compétences de la commune en matière de commodité du passage dans les espaces publics et de sûreté (création de trottoirs, vitesse des voitures réduite,...); que l'argument des requérants ne peut être suivi;

Considérant que, quant à la question du bornage invoquée par les requérants, il est à souligner que le dossier administratif contient des indications d'une commande passée en date du 20 mars 2018 auprès de la SPRL Geotech afin de faire procéder à un bornage contradictoire et ce, suite à la décision du Conseil communal du 6.11.2017;

[…] ».

Il ressort de ces différents motifs que l'auteur de l'acte attaqué a considéré que le dossier de demande était complet et que le projet qui lui était soumis rencontrait les objectifs du décret du 6 février 2014. Il s'est également efforcé de n'examiner que les préoccupations qui relèvent directement de la police de la voirie.

Dès lors que l'article 2 de ce décret dispose expressément que la voirie communale est une notion qui ne dépend pas de la propriété de son assiette et qu'aucune disposition du décret n'impose de procéder au bornage avant de dresser le plan de délimitation de la voirie – l'article 32, alinéa 1er, évoquant d'ailleurs un phasage inverse –, l'auteur de l'acte attaqué n'était pas tenu de répondre au grief, formulé dans le recours administratif, tenant à l'absence de bornage et a

régulièrement pu considérer que le dossier afférent à la demande d'autorisation était complet.

Pour le surplus, les parties requérantes n'établissent pas que l'auteur de l'acte attaqué aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

Enfin, les critiques relatives à l'exactitude du plan du 6 juillet 2017, formulées dans le mémoire en réplique, ainsi que celles portant sur la situation existante de fait et de droit au regard de l'article 1er du décret, formulées dans le dernier mémoire, sont tardives. Dès lors qu'elles ne relèvent pas de l'ordre public, elles sont irrecevables.

Il s'ensuit que le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure et dépens

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

Les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1er et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des trois contributions indûment perçues.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge des parties requérantes à concurrence de 175 euros chacune.

Les autres dépens, en ce compris la contribution de 20 euros, liquidés à la somme de 820 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 205 euros chacune.

Article 3.

Les trois contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 9 avril 2020 par :

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

Le Greffier, Le Président,

Vanessa WIAME Colette DEBROUX