

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.494 du 2 octobre 2023

A. 236.642/XIII-9681

En cause : **MALRAY** Catherine,
ayant élu domicile chez
M^e Anne DETRAIT, avocat,
rue Omer Lefèvre 36
7100 La Louvière,

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 ville de Mons, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane RIXHON, avocat,
boulevard du Souverain 68/7
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 16 juin 2022, Catherine Malray demande l'annulation de l'arrêté du 14 avril 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la modification de la voirie communale, telle qu'identifiée sur le plan intitulé « Plan de délimitation », numéroté « Feuille n° 1/1 », dressé par Gregory Rogge, ingénieur géomètre fonctionnaire, le 11 mai 2021.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Par une requête introduite par la voie électronique le 28 juillet 2022, la ville de Mons a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 août 2022.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 septembre 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Safia Titi, *loco* M^e Anne Detrait, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Charly Manneback, *loco* M^e Stéphane Rixhon, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, 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

3. La ville de Mons introduit une demande ayant pour objet l'incorporation dans le domaine de la voirie communale d'une zone asphaltée sise impasse du Fisch Club à Mons, cadastrée 5^e division, section C, n° 2V17. Cette demande implique une modification du plan d'alignement.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur Mons-Borinage, adopté par arrêté de l'Exécutif wallon du 9 novembre 1983, et qui n'a pas cessé de sortir ses effets.

Il est également situé dans l'aire D au guide communal d'urbanisme (GCU), ainsi qu'en zone d'habitat urbain de première couronne au schéma de développement communal (SDC).

4. Du 26 mai au 25 juin 2021, une enquête publique est organisée. Elle suscite l'introduction de cinq réclamations, dont celle de Catherine Malray.

5. Le 17 novembre 2021, le conseil communal de Mons autorise, par une première décision, la modification de la voirie communale sollicitée et, par une seconde, la modification du plan d'alignement.

Ces décisions sont communiquées au Gouvernement wallon par un courrier du 1^{er} décembre 2021.

6. Par un courrier du 21 décembre 2021, Catherine Malray introduit un recours administratif auprès de la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) contre la décision du 17 novembre 2021 de modification de la voirie communale.

Sont annexés à ce recours l'acte attaqué et la notification de l'avis de publication.

Ce recours est réceptionné par la direction juridique, des recours et du contentieux le 24 décembre 2021.

7. Par un courrier du 21 janvier 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux sollicite de la ville de Mons la transmission du dossier de demande de modification de la voirie communale concernée.

8. Par un courrier du 18 février 2022, la ville de Mons réserve suite à la demande du 21 janvier 2022 de la direction juridique, des recours et du contentieux.

9. Par des courriers du 2 mars 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux informe notamment Catherine Malray de ce qui suit :

« [...]

Pour rappel, en vertu de l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il incombe au Gouvernement de notifier sa décision endéans les 60 jours de la réception du dernier recours introduit dans les délais.

Ce délai ne débute cependant que lorsque nous disposons d'un recours complet.

Nous vous confirmons que, suite à la réception des derniers éléments indispensables, en date du 21/02/2022, votre dossier doit être considéré comme complet à cette date.

Compte tenu des recours reçus à ce jour et sous réserve de la réception d'un nouveau recours, le délai endéans lequel doit être notifiée la décision sur recours se terminera le 22/04/2022.

A défaut de notification de la décision dans ce délai, la décision du conseil communal sera confirmée ou, en l'absence de celle-ci, la demande sera réputée refusée.

[...] ».

10. Le 10 mars 2022, des riverains de l'impasse du Fisch Club communiquent une note à la direction juridique, des recours et du contentieux.

11. Par un courrier du 18 mars 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition d'arrêté déclarant le recours recevable mais non fondé.

12. Le 14 avril 2022, le ministre déclare le recours recevable mais non fondé. Il confirme la décision de modification de l'impasse du Fisch Club.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée par plis recommandés déposés auprès des services postaux le 19 avril 2022.

IV. Moyen soulevé d'office et persistance de l'intérêt au recours

IV.1. Débats

13. L'auditeur rapporteur, s'autorisant des enseignements de l'arrêt n° 255.242 du 9 décembre 2022, soutient que l'acte attaqué a été notifié hors délai, en sorte que, par l'effet de l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, la décision de première instance administrative est confirmée. Partant, il propose l'annulation de l'acte attaqué.

14. À l'audience, la partie intervenante fait valoir que la partie requérante a apparemment vendu son bien définitivement, de sorte qu'elle n'est plus « tout tiers justifiant d'un intérêt » au sens de l'article 18 du décret du 6 février 2014 précité. Elle en déduit que le Gouvernement wallon ne peut de toute façon plus se

prononcer en sa faveur et que la partie requérante semble avoir perdu intérêt à son recours.

Par ailleurs, elle estime que la situation d'espèce doit être distinguée de celle ayant donné lieu au prononcé de l'arrêt n° 255.242 précité selon lequel l'acte attaqué consistait en une décision de refus, au contraire de l'acte attaqué ici. Elle considère qu'en vertu de l'article 19 du décret du 6 février 2014 précité, le Gouvernement wallon n'ayant pas statué dans le délai imparti, la décision du conseil communal est confirmée. Elle en infère que la partie requérante n'avait pas intérêt à critiquer l'acte attaqué, dont l'annulation ne peut lui procurer aucun avantage. Elle expose que si une décision implicite de refus a été rendue par le Gouvernement wallon, elle n'a pas été attaquée dans le délai légal, en sorte qu'elle est devenue définitive. Elle soutient que cette décision était en tous cas régulière au vu des éléments avancés dans l'acte attaqué.

15. À l'audience, la partie requérante confirme être toujours propriétaire de son bien sis impasse du Fisch Club, 1. Partant, elle considère qu'elle demeure directement visée par la modification de la voirie litigieuse et que l'acte attaqué lui cause toujours grief.

Elle relève que l'article 19 du décret du 6 février 2014 précité trouve à s'appliquer peu importe qu'il eût été fait droit ou non à la modification de voirie sollicitée par un demandeur ou que le recours par devant le Gouvernement soit introduit par le demandeur ou par un tiers intéressé. Elle en déduit qu'il n'est pas pertinent de tirer argument de la différence de contexte procédural entre la présente affaire et celle ayant donné lieu au prononcé de l'arrêt n° 255.242.

Elle rappelle la chronologie de la procédure litigieuse sur recours administratif et elle conclut que l'acte attaqué a été adopté hors délai et doit être annulé.

Elle estime conserver un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué. Elle relève que la compétence de l'auteur de l'acte attaqué est de réformation, en sorte que sa décision se substitue à celle de l'autorité inférieure. Elle fait valoir que l'acte attaqué ayant été adopté, aucune décision implicite de refus n'est intervenue. Elle s'autorise de l'arrêt n° 183.740 du 3 juin 2008 où il a été jugé qu'à la suite de l'incompétence *ratione temporis* de l'autorité compétente sur recours administratif, la décision de première instance administrative revit et qu'un nouveau recours en annulation peut être introduit contre cette décision par le requérant dans les soixante jours de la notification du présent arrêt, en sorte que le requérant a intérêt au recours.

IV.2. Examen

A. Sur l'intérêt actuel au recours

16. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

17. Par sa première exception d'irrecevabilité au recours, la partie intervenante se limite à soutenir au conditionnel que la partie requérante ne serait plus propriétaire de son bien à proximité immédiate du projet de voirie litigieux, ce que cette dernière conteste. Ce faisant, il n'est pas démontré que la partie requérante ne dispose plus de l'intérêt actuel requis au recours.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

18. L'examen de la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la partie intervenante est lié au fond.

B. Sur le moyen soulevé d'office

19. Le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué relève de l'ordre public, en sorte qu'il peut être soulevé à l'initiative de l'auditeur rapporteur.

20. L'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme il suit :

« Dans les soixante jours à dater du premier jour suivant la réception du recours complet, 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 ».

L'adjectif « complet » a été ajouté par l'article 102 du décret-programme du 17 juillet 2018 portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement.

Les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. wal., 1142 (2017-2018), n° 1, p. 34) justifient cette modification comme suit :

« L'introduction de la notion de “dossier complet” permet de faire courir le délai de recours dès réception du dossier complet. Auparavant, les dossiers n'étaient pas toujours exploitables, ce qui générait une perte de temps pour l'instruction étant donné que le délai de rigueur commençait à courir immédiatement.

Cette modification est destinée également à rationaliser la procédure d'enquête publique. La nouvelle publicité est calquée sur le CoDT ».

L'article 2 de l'arrêté du 18 février 2016 déterminant les formes du recours en matière d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale est libellé dans les termes suivants :

« § 1^{er}. Le demandeur, auteur du recours, indique :

- 1° la date à laquelle il a reçu la notification de la décision ou de l'absence de décision communale;
- 2° à défaut d'une telle notification ou de décision communale dans un délai de trente jours à dater de la réception de la lettre de rappel visée à l'article 16 du décret, la date de l'échéance du délai dans lequel la commune devait prendre sa décision.

§ 2. Le demandeur, auteur du recours, joint à son recours :

- 1° soit une copie du dossier de la demande d'ouverture de voirie visée à l'article 11 du décret;
- 2° soit une copie du dossier de la demande de permis d'urbanisme, d'urbanisation ou de permis d'urbanisme de constructions groupées, en ce compris les pièces relatives à l'ouverture de voirie;
- 3° soit une copie du dossier de la demande de permis unique visée à l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, en ce compris les pièces relatives à l'ouverture de voirie;
- 4° le cas échéant, une copie de la notification par la commune de la décision ou de l'absence de décision dont recours;
- 5° le cas échéant, une copie de la lettre de rappel visée à l'article 16 du décret.

Les plans des voiries à ouvrir, modifier ou supprimer sont envoyés en trois exemplaires, plus un exemplaire par commune sur le territoire de laquelle les actes et travaux sont envisagés en tout ou en partie.

§ 3. Un tiers justifiant d'un intérêt, auteur du recours, joint à son recours :

- la décision communale si elle existe ou l'ordre du jour du conseil communal au cours duquel la décision a été prise;
- la mention de la date de la prise de connaissance de la décision ou de l'absence de décision communale ».

L'article 3 du même arrêté dispose comme il suit :

« § 1^{er}. Dans les dix jours à dater de la réception du recours, la DGO4 envoie à l'auteur du recours un relevé des pièces et dates manquantes.

§ 2. Dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, la DGO4 adresse à l'auteur du recours un accusé de réception avec mention du délai dans lequel la décision ministérielle sera notifiée et l'effet de l'absence de notification dans ce délai.

§ 3. Dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, la DGO4 :

1° invite la commune à lui envoyer une copie du dossier de l'instruction de la demande d'ouverture de voirie et lui adresse une copie du recours et de l'accusé de réception visé au paragraphe 2;

2° le cas échéant, adresse une copie du recours et de l'accusé de réception visé au paragraphe 2 à l'autorité chargée de statuer sur la demande de permis d'urbanisme, d'urbanisation ou de permis d'urbanisme de constructions groupées ou à l'autorité visée à l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

§ 4. Par dérogation au paragraphe 3, si le recours est introduit par un tiers justifiant d'un intérêt, la DGO4 :

1° invite la commune à lui envoyer une copie du dossier de la demande et du dossier d'instruction et lui adresse une copie du recours et de l'accusé de réception visé au paragraphe 2;

2° adresse une copie du recours et de l'accusé de réception visé au paragraphe 2 au demandeur et, le cas échéant, à l'autorité chargée de statuer sur la demande de permis ».

Le texte de l'article 19, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 est clair en ce qu'il vise « la réception du recours complet » et non la réception « du recours et du dossier de la commune ».

Le « recours » est l'acte qui initie la procédure administrative de recours introduite par le demandeur ou le tiers intéressé contre la décision du conseil communal. La notion de « recours complet » s'entend, quant à elle, d'un recours qui comporte à la fois les indications requises par l'article 2 de l'arrêté royal du 18 février 2016 et qui est accompagné d'un dossier composé de l'ensemble des documents requis par cette même disposition.

21. En l'espèce, par un courrier du 21 décembre 2021, la partie requérante a introduit un recours administratif contre la décision du 17 novembre 2021 du conseil communal de Mons autorisant la modification de la voirie communale concernée.

Il y est notamment exposé ce qui suit :

« Madame MALRAY a appris l'existence de l'adoption du dossier de modification à la voirie communale précitée par notification de l'avis de publication envoyé par courrier simple de la Ville de Mons, reçu le 16 décembre 2021 ».

Au recours précité, sont annexés les documents suivants :

« 1/ notification de l'avis de publication
2/ acte attaqué ».

Il ressort de ce qui précède que, conformément à l'article 2, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 précité, la partie requérante a indiqué la date à laquelle elle a pris connaissance de l'acte litigieux et a joint à son recours la copie de cette décision.

Ce recours a été réceptionné par la DGO4 le 24 décembre 2021.

Par son courrier du 2 mars 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux calcule qu'à la suite de « la réception des derniers éléments indispensables, en date du 21/02/2022 », le « dossier doit être considéré comme complet à cette date », en sorte que « le délai endéans lequel doit être notifiée la décision sur recours se terminera le 22/04/2022 ». Sont visées les informations communiquées par la partie intervenante le 18 février 2022, en réponse au courrier du 21 janvier 2022 de la partie adverse sollicitant la transmission du dossier de demande de modification de la voirie communale litigieuse.

Toutefois, en considérant que le « dossier » doit contenir, outre les éléments que la partie requérante doit joindre à celui-ci, certaines informations émanant de la commune relatives à la procédure d'instruction de la demande, l'administration régionale procède à une lecture erronée de l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Dès lors que le recours, réceptionné le 24 décembre 2021, était complet à cette date, le délai de soixante jours visé à l'article 19 du décret du 6 février 2014 pour notifier la décision sur recours a pris cours le 25 décembre 2021 et a expiré le 22 février 2022.

L'acte attaqué, notifié le 19 avril 2022, a été envoyé hors délai, à une date où, par l'effet de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014, la décision du 17 novembre 2021 du conseil communal de Mons d'autorisation de modification de la voirie communale concernée était confirmée. Il s'ensuit qu'au moment de la notification de l'acte attaqué, son auteur n'était plus compétent *ratione temporis*.

En conclusion, le moyen soulevé d'office est fondé.

22. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient mener à une annulation aux effets plus étendus.

V. Délai de recours en annulation contre la décision communale du 17 novembre 2021 d'autorisation de modification de la voirie communale

23. Une confirmation par application de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité ne devant être ni notifiée à la partie requérante ni publiée, c'est à dater de sa prise de connaissance que le délai de recours contre la décision du conseil communal confirmée commence à courir.

Il est de principe que le délai de recours au Conseil d'Etat contre une telle décision commence à courir au plus tôt le lendemain du premier jour de réception possible par la partie requérante de l'éventuel arrêté ministériel adopté dans le délai de soixante jours prévu à l'article 19 précité. Ainsi, faute d'avoir réceptionné une quelconque décision à cette date, la partie requérante doit déduire que, par l'effet de l'article 19 précité, la décision du conseil communal est confirmée.

Pour autant, dans l'hypothèse d'une indication erronée par l'autorité administrative à la partie requérante de la prise de cours et l'expiration du délai d'envoi de la décision visée à l'article 19, alinéa 1^{er}, le Conseil d'Etat peut constater, après avoir mis en balance les exigences de la loi et de la confiance légitime, qu'il y a lieu de faire primer sur la loi formelle les conséquences d'une telle information inexacte sur l'expiration du délai de recours en annulation contre une décision confirmée en application de l'article 19, alinéa 2.

24. En l'espèce, la partie requérante a été induite en erreur sur la computation du délai imparti à l'auteur de l'acte attaqué pour envoyer sa décision sur le recours administratif. En effet, par son courrier du 2 mars 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux l'a informée que le délai pour que l'autorité envoie sa décision sur le recours administratif se terminait le 22 avril 2022, alors qu'il résulte du point 21 que ce délai expirait en réalité le 22 février 2022. La partie requérante a pu légitimement se fier à cette information de l'administration, en sorte qu'il ne peut lui être fait le reproche de ne pas avoir introduit, dans le délai imparti, un recours en annulation contre la décision du 17 novembre 2021.

Il s'ensuit que la partie requérante dispose, à dater de la notification du présent arrêt, d'un nouveau délai de 60 jours lui permettant, le cas échéant, d'introduire un recours en annulation de la décision du 17 novembre 2021 d'autorisation de modification de la voirie communale.

25. Dans ces conditions, la partie requérante a bien intérêt au recours, en sorte que la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la partie intervenante est rejetée.

VI. Indemnité de procédure

26. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 14 avril 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la modification de la voirie communale, telle qu'identifiée sur le plan intitulé « Plan de délimitation », numéroté « Feuille n° 1/1 », dressé par Gregory Rogge, ingénieur géomètre fonctionnaire, le 11 mai 2021.

Article 2.

À dater de la réception de la notification du présent arrêt, la partie requérante dispose d'un délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation contre la décision du 17 novembre 2021 par laquelle le conseil communal de Mons autorise la modification de la voirie communale, telle qu'identifiée sur le plan intitulé « Plan de délimitation », numéroté « Feuille n° 1/1 », dressé par Gregory Rogge, ingénieur géomètre fonctionnaire, le 11 mai 2021.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise 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.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 octobre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'Etat composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux