

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.538 du 4 octobre 2023

A. 231.353/XIII-9036

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
PROPIMO,**

ayant élu domicile chez
M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Colleau 15
1325 Chaumont-Gistoux,

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

1. Par une requête introduite le 22 juillet 2020, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Propimo demande l'annulation de l'arrêté du 20 mai 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse, sur recours, la demande de création et de modification de voiries communales à Rixensart, avenue Englebert, sur les parcelles cadastrées 3^{ème} division, section B, n^{os} 482Y8, 484Y, 485N et 486A.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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.

La partie adverse a introduit une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 22 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 septembre 2023.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Denis Brusselmans, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Par une demande introduite le 19 décembre 2016, complétée le 22 février 2018 et modifiée le 8 mars 2019, la SPRL Propimo sollicite auprès de l'administration communale de Rixensart l'octroi d'un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de 5 habitations unifamiliales, l'abattage d'arbres ainsi que la création et la modification de voiries communales sur un bien sis avenue Englebert à Rixensart et cadastré 3^{ème} division, section B, parcelles n^{os} 484Y8, 484Y, 485N et 486A.

Le dossier comporte notamment un rapport urbanistique, une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et des plans.

Le 24 avril 2019, la commune de Rixensart accuse réception de la demande et informe la demanderesse de permis du caractère complet du dossier de demande.

L'avis du fonctionnaire délégué est sollicité.

4. Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, adopté par l'arrêté royal du 28 mars 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets.

Il est également situé dans le schéma d'orientation local, anciennement plan particulier d'aménagement n° 1 « de Rosières ».

5. Une enquête publique est organisée du 10 mai au 11 juin 2019. Elle donne lieu à 113 réclamations, en conséquence de quoi l'autorité communale décide d'organiser une réunion de concertation le 9 septembre 2019, en application de l'article 25 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 6 mai 2019, avis favorable conditionnel de la société wallonne des eaux (SWDE);
- le 14 mai 2019, avis favorable conditionnel de la zone de Secours du Brabant-Wallon;
- le 13 juin 2019, avis unanimement défavorable de la commission communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM).

6. Le 19 décembre 2019, le conseil communal de la commune de Rixensart refuse la création et la modification de voiries sollicitées.

Il s'agit de la décision attaquée dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 231.262/XIII-9.026.

7. Le 23 janvier 2020, la demanderesse de permis introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 25 février 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux indique avoir réceptionné le recours en date du 28 janvier 2020 et accuse réception du dossier incomplet accompagnant le recours.

Par un courrier du 17 mars 2020, la demanderesse de permis communique les documents sollicités, à savoir le « schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande », la « 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 », ainsi qu'un « plan de délimitation ».

Le 15 avril 2020, à la réception des documents précités, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie que le dossier doit être considéré comme complet à la date du 19 mars 2020 et précise que « le délai endéans lequel doit être notifiée la décision sur recours se terminera le 18/05/2020 ».

9. Le 20 mai 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire rejette la demande de création et modification de voirie. Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par un pli recommandé du 22 mai 2020, réceptionné le 25 mai 2020.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. L'arrêt n° 257.534 du 4 octobre 2023

10. L'arrêt n° 257.534 prononcé ce jour a décidé ce qui suit, à propos de l'acte présentement attaqué :

« 15. L'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose, en ses alinéas 1^{er} et 2, 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”.

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 générerait 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”.

16. L'article 2 de l'arrêt 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 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”.

17. Le texte de l'article 19, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité est clair en ce qu'il vise "la réception du recours complet" au titre de *dies a quo* du délai de soixante jours dans lequel le Gouvernement doit notifier sa décision par envoi.

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, à la fois, comporte les indications requises par l'article 2 de l'arrêté royal du 18 février

2016 précité et est accompagné d'un dossier composé de l'ensemble des documents requis par cette même disposition.

18. En l'espèce, par un courrier recommandé du 23 janvier 2020, la requérante a introduit un recours contre la décision du conseil communal du 19 décembre 2019 refusant la création et la modification de voiries sollicitées.

Si ce recours indique l'objet de la décision dont recours, la date à laquelle la requérante a reçu la décision du conseil communal et les "arguments justifiant la réformation de la décision querellée", il ne ressort d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'État peut avoir égard qu'il était accompagné d'annexes ni, partant, qu'y ont été joints, conformément à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 précité, une copie du dossier de la demande de permis d'urbanisme, en ce compris les pièces relatives à l'ouverture de voirie, une copie de la notification par la commune de la décision dont recours et les plans de voiries à ouvrir, modifier ou supprimer en quatre exemplaires.

En conséquence, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4, confirmant, le 25 février 2020, avoir réceptionné le recours en date du 28 janvier 2020, a pu considérer que le dossier accompagnant le recours était incomplet à cette date. La circonstance que la DGO4 a adressé à l'auteur du recours le relevé des pièces manquantes au-delà du délai prescrit de dix jours à dater de la réception du recours est sans incidence, dès lors qu'à défaut de sanction attachée au dépassement de ce délai, celui-ci constitue un délai d'ordre et non un délai de rigueur.

Par un pli recommandé du 15 avril 2020 et après réception des pièces complémentaires émanant de la requérante, la direction juridique, des recours et du contentieux a notifié à la requérante, son conseil et le collège communal de Rixensart que le dossier devait être considéré comme complet à la date du 19 mars 2020 et que l'échéance du délai dans lequel la décision sur recours doit être notifiée est le 18 mai 2020.

19. Il résulte de ce qui précède que le 19 mars 2020, date de la réception du recours complet par la DGO4, est le *dies a quo* du délai de soixante jours dans lequel le Gouvernement devait notifier sa décision par envoi à l'auteur du recours et au conseil communal de la partie adverse et que le *dies ad quem* de ce délai est, en principe, le lundi 18 mai 2020, alors que l'acte attaqué a été notifié aux parties par un pli recommandé à la poste le 22 mai 2020.

20. Cependant, l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020, dispose comme il suit :

“ Les délais de rigueur et de recours fixés par les décrets et règlements de la Région wallonne ou pris en vertu de ceux-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, sont suspendus à partir du 18 mars 2020 pour une première durée de 30 jours, prorogeable deux fois jusqu'à une date fixée par arrêté du Gouvernement ne pouvant à chaque fois excéder 30 jours et justifiant de la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires”.

Cet arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 a été publié au *Moniteur belge* le 20 mars 2020 et est entré en vigueur, conformément à l'article 4, le 19 mars 2020. Il a fait

l'objet d'une confirmation législative par l'effet de l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19.

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 précité prévoit, quant à lui, ce qui suit :

“ Le délai prévu à l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 est prorogé d'une nouvelle période prenant cours le 17 avril 2020 et s'achevant le 30 avril 2020 inclus”.

Cette disposition a fait l'objet d'une confirmation législative par l'effet de l'article 4 du décret du 3 décembre 2020 précité.

21. En conséquence, le délai de soixante jours dont question à l'article 19, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 n'a commencé à courir, en l'espèce, que le 1^{er} mai 2020. La décision sur recours, prise le 20 mai 2020 et notifiée le 22 mai 2020, a été adoptée dans le délai requis et s'est, partant, substituée à [la décision du 19 décembre 2019 du conseil communal de Rixensart] ».

V. Les moyens

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Premier moyen

11. La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et du principe de bonne administration, d'une erreur de droit et de fait et d'une inadéquation de la motivation de la décision attaquée en droit et en fait, ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation.

12. Elle fait grief à l'acte attaqué d'être motivé par des manquements au dossier de demande, alors que celui-ci comporte toutes les informations légalement requises.

Elle fait valoir que le dossier de demande, en ce compris le volet relatif à la voirie communale, a été considéré comme recevable et complet en première instance par l'autorité communale, précisément au regard de l'article 11 du décret du 6 février 2014 qui dispose que le dossier doit contenir le « schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande », la « 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 » et un « plan de délimitation ». Elle estime que l'accusé de réception du 25 février 2020 ne pouvait donc l'inviter à communiquer de telles pièces prétendument manquantes dans le dossier initial, pour que le recours puisse être considéré comme complet.

Elle indique avoir malgré tout transmis les pièces en question le 17 mars 2020, dont il a été accusé réception par un courriel du 9 avril 2020, de sorte qu'au plus tard à cette date, la partie adverse disposait du dossier complet de demande de permis initial et, notamment, des pièces requises par le décret du 6 février 2014 précité.

Elle considère que le motif de rejet de l'acte attaqué, selon lequel les documents envoyés le 17 mars 2020 ne sont pas datés ni ne précisent qu'ils faisaient partie du dossier soumis à l'enquête publique, n'est pas pertinent puisque le conseil communal a explicitement abordé la question dans la décision du 19 décembre 2019 et confirmé que les documents figuraient bien au dossier de la demande initiale.

Plus spécialement en ce qui concerne le plan de délimitation, elle relève que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, il est daté de février 2019, ce qui démontre qu'il est largement antérieur à la décision du conseil communal et qu'il faisait nécessairement partie du dossier initial de la procédure.

B. Second moyen

13. La requérante prend un second moyen de l'erreur de fait, d'une inadéquation de la motivation en fait de la décision attaquée, d'une violation du principe de bonne administration et d'une erreur manifeste d'appréciation.

14. Elle soutient que l'autorité régionale indique à tort que le schéma général du réseau des voiries existantes est absent, alors qu'il a été communiqué dans le document intitulé « Demande de création de voiries », sous le titre « Schéma général des voiries », et qu'il n'est pas compréhensible que l'autorité de recours considère que le plan qualifié de « Plan de rétrocession » de février 2019 « n'indique pas clairement les voiries existantes à créer et à modifier » et que « le réseau de voiries auxquelles les voiries doivent se connecter n'est pas représenté », alors qu'à son estime, le plan en question est complet.

Elle conclut que ce motif de refus n'est pas justifié en fait et est contraire aux éléments du dossier de demande.

V.2. Thèse de la partie adverse

A. Premier moyen

15. Outre qu'elle relève l'imprécision et donc l'irrecevabilité du premier moyen en tant qu'il est pris de la violation du principe de bonne administration, la partie adverse rappelle d'abord qu'en matière de voirie communale, les articles 1^{er} et 9, § 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité n'imposent pas, par eux-mêmes, une obligation de motivation formelle spécifique.

Sur le grief selon lequel la motivation de l'acte attaqué ne peut être admise parce que le dossier a été déclaré complet par l'autorité communale, elle répond que l'autorité compétente sur recours n'est pas tenue de réfuter en termes exprès les motifs qui sont à la base de la décision qu'elle réforme et qu'en tout état de cause, à supposer que l'autorité communale ait disposé de l'ensemble des pièces nécessaires, il n'est pas démontré que tel a été le cas pour l'autorité de recours. Elle observe que la requérante n'établit pas que les pièces réclamées figuraient dans le dossier initial, soumis à enquête publique.

Elle ajoute que l'accusé de réception des pièces complémentaires ne prouve pas le caractère adéquat de celles-ci. Selon elle, le fait que l'autorité communale conclut au caractère complet du dossier de demande n'implique pas nécessairement que les documents sollicités dans le cadre du recours ont été soumis à l'enquête publique, dès lors qu'aux termes de l'acte attaqué, ces documents ne présentent aucune date.

Quant au plan de délimitation, elle fait valoir que la critique de l'acte attaqué ne porte pas sur l'absence de date mais sur le fait que le plan qui l'accompagne « n'indique pas clairement les voiries existantes, à créer et à modifier », et que l'absence de mention de la date est, en revanche, constatée pour le schéma général du réseau des voiries et la justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune, ce que la requérante ne conteste pas.

B. Second moyen

16. Elle maintient, à propos du second moyen, que le fait que le schéma général des voiries a, le cas échéant, été joint au dossier de demande n'énervé pas son constat qu'il n'est pas démontré qu'il a été joint au dossier initial et soumis à enquête publique. Par ailleurs, elle estime qu'en tant qu'elle affirme de manière péremptoire que l'autorité régionale n'a pu valablement considérer que le plan de délimitation n'indique pas clairement les voiries existantes, à créer et à modifier, la

partie requérante ne démontre pas son point de vue. Elle affirme que le plan en cause ne comporte pas les indications nécessaires.

V.3. Mémoire en réplique

17. En réplique sur le premier moyen, la requérante insiste sur le fait que la décision du conseil communal précise explicitement que les pièces sollicitées par la partie adverse au stade du recours figuraient dans le dossier initial soumis à enquête publique, de sorte que seule une erreur ou une omission de transmission du dossier entre les deux autorités administratives serait de nature à expliquer que le dossier ne soit plus complet au stade du recours, ce que la partie adverse n'a jamais soutenu. Elle estime « apporte[r] la preuve de l'accomplissement des obligations légales en matière de composition de son dossier initial par la déclaration explicite de l'autorité communale elle-même au sujet de la complétude du dossier ».

Elle maintient que les griefs formulés à l'encontre des documents communiqués en « doublon » à la partie adverse sont non fondés et renvoie à la pièce n° 6 du dossier annexé à la requête en annulation.

18. Sur le second moyen, elle réplique que la partie adverse se méprend sur la portée des indications de l'acte attaqué et qu'aux termes de celui-ci, la question ne porte pas sur la présence ou l'absence du schéma général du réseau des voiries dans le dossier initial, mais sur le fait qu'il n'était pas présent dans le dossier soumis à la partie adverse. Elle renvoie ensuite aux développements du premier moyen.

Elle ajoute que la question de la présence ou non des voiries existantes sur le plan de délimitation est une question de pur fait et non d'appréciation, et que celui-ci, joint au dossier de demande, reprend bel et bien les voiries existantes en relation avec le projet ainsi que les voiries à créer.

V.4. Examen sur les deux moyens réunis

19. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité raisonnable et

prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

20. Par ailleurs, le recours organisé par les articles 18 et 19 du décret du 6 février 2014 précité est un recours en réformation. L'autorité chargée de statuer sur ce recours ne fait pas œuvre juridictionnelle mais exerce une compétence d'administration active. Sauf disposition contraire – inexistante en l'espèce –, une autorité administrative qui doit se prononcer sur un recours organisé en réformation n'est pas limitée par les griefs formulés dans le recours mais elle doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif de la procédure, examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision à l'encontre de laquelle le recours administratif est introduit. Lorsqu'un recours est introduit de manière recevable, l'instance de recours est tenue d'exercer une pleine et entière appréciation sans être liée par les termes du recours; elle peut accueillir ou rejeter la demande pour des motifs différents de ceux invoqués dans le recours; elle peut confirmer ou réformer partiellement ou totalement la décision de première instance, sa décision venant se substituer à celle prise en première instance.

21. L'acte attaqué contient notamment la motivation suivante :

« Considérant que le Conseil communal a, en séance du 19 septembre 2019, décidé de ne pas marquer son accord sur la demande de création et de modification de voiries communales sollicitées;

[...]

Considérant que le dossier de demande ne contient pas toutes les informations prévues à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale; qu'en effet, les pièces suivantes sont manquantes :

- 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;

Considérant qu'il est précisé dans le décret du 6 février 2014 précité que le dossier de la demande de création, de modification, (...) d'une voirie communale, transmis au conseil communal, doit contenir notamment les pièces visées ci-haut;

Considérant que dans le cadre du recours, la demanderesse a adressé les documents précités, réceptionnés le 19 mars 2020; que ces documents ne sont pas datés et qu'il n'est pas précisé s'ils faisaient bien partie du dossier soumis à l'enquête publique ni prouvé qu'ils faisaient partie de ce dossier; qu'en outre, le schéma déposé ne montre pas comment les voiries prévues se raccordent au réseau existant;

Considérant en outre que le plan accompagnant le plan de délimitation (intitulé "plan de rétrocession") n'indique pas clairement les voiries existantes, à créer et à modifier; que le réseau de voiries auquel les voiries doivent se connecter n'est pas représenté;

Considérant qu'en l'absence d'un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande, qu'en outre la justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune fournie ne porte aucune date, et au vu des lacunes du plan de délimitation, l'autorité ne peut se prononcer sur la demande de création et de modification de voirie en toute connaissance de cause;

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 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 et la création de voiries communales et non sur l'aménagement de ces voiries entre leurs limites extérieures;

Considérant de même que la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret des voiries sort du champ d'application du décret du 6 février 2014, limité à la question de principe de la création et la modification 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", 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, § 1^{er}, 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, l'adéquation de la demande aux objectifs du décret ne peut être vérifiée, au vu des lacunes du dossier présenté;

Considérant qu'en conclusion, il résulte de tous ces éléments que la création et la modification de voirie telle que prévue ne peut pas être approuvée;

Considérant qu'au regard du caractère lacunaire du dossier de demande, et du non-respect du contenu du dossier de demande visé à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il y a lieu de refuser la demande de création et modification de voiries communales telle qu'identifiée sur les plans intitulés "plan de rétrocession" (daté de février 2019) et "plan de mesurage et de bornage" (dressé par le Géomètre-expert D. Q., daté du 09/06/2007) ».

22. L'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, dont question dans l'acte attaqué, dispose 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 2, § 2, de l'arrêté du Gouvernement du 18 février 2016 déterminant les formes du recours en matière d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale prévoit notamment ce qui suit :

« 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 ».

23. Selon l'acte attaqué, la partie adverse rejette la demande de création et de modification de la voirie sur le fond, au motif qu'en raison du caractère lacunaire du dossier de demande et du non-respect du contenu du dossier de demande visé à l'article 11 du décret du 6 février 2014, elle ne peut vérifier l'adéquation de la demande avec les objectifs du décret précité, qui sont de « préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage », pour « rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs ».

Les lacunes constatées ont trait au fait que les deux premiers documents réclamés sur la base de l'article 11 du décret précité et réceptionnés dans le cadre du recours, sont non datés et ne précisent ni ne prouvent qu'ils faisaient partie du dossier soumis à l'enquête publique. Quant au contenu du schéma général du réseau des voiries, la partie adverse estime que celui-ci reste en défaut de montrer comment les voiries prévues par le projet se raccordent au réseau existant. Enfin, à propos du plan de délimitation – « daté de février 2019 » aux termes mêmes de l'acte attaqué –, soit le troisième document visé à l'article 11 du décret précité, il est fait grief à son auteur de ne pas indiquer « clairement les voiries existantes, à créer et à modifier » et de ne pas représenter « le réseau de voiries auquel les voiries doivent se connecter ».

24. Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, *quod est* en l'espèce, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas

déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

25. En ce qui concerne les pièces que le dossier de demande de création ou de modification de voiries doit comprendre conformément à l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité, la décision du conseil communal de Rixensart du 19 décembre 2019, dont recours auprès du Gouvernement wallon, contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant les éléments du dossier relatifs à la modification de la voirie, conformes à l'article 11 du décret précité :

- 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 que 113 courriers de réclamation ont été introduits dans le cadre de l'enquête publique; que les éléments de réclamation et les observations avancées dans lesdits courriers portant spécifiquement sur la voirie communale peuvent être synthétisés comme suit :

- non-conformité avec les prescriptions et l'esprit du plan particulier d'aménagement (PPA) en matière d'aménagement de voirie;
- manque d'intégration du projet dans son environnement et contraire au bon aménagement des lieux (non-conformité au schéma de structure communal (SDC) → lots de fonds; type d'habitation, esthétique, positionnement par rapport à la voirie);
- impact sur l'environnement (nuisances dues à la circulation et la construction en "zone de cours et jardins");
- impact négatif sur la mobilité, le stationnement et la sécurité (interrogation quant à l'accès des véhicules pour la collecte des déchets et véhicules de secours, pas de croisement possible, absence de trottoir, mise en danger des piétons, aggravation de la problématique de stationnement);
- impact négatif sur les sentiers (accès condamné par des emplacements de stationnement, bétonnage de sentier, réaménagement partiel seulement, atteinte à la mobilité douce, atteinte à l'intérêt d'un sentier repris aux cartes des circuits GR 127);

[...]

Considérant que le virage à l'entrée de la placette vers la rue de la Chapelle est étroit et ne respecte pas le plan de destination du plan particulier d'aménagement n° 1 de Rosières car une partie de zone de voirie reprise audit plan ne sera pas mise en œuvre;

Considérant que l'accessibilité au sentier menant vers l'avenue Nouvelle n'apparaît pas lisible de par l'implantation des espaces de stationnement sur le domaine public (placette);

Considérant que le sentier n° 29 repris à l'Atlas des Communications vicinales est intégré à la nouvelle voirie sur une partie; qu'une identification de celui-ci au niveau des matériaux de sol devrait être prévue afin de lui assurer une meilleure visibilité;

Considérant qu'au vu de ce qui précède, la modification et la création de voiries communales telles qu'envisagées ne peuvent pas être considérées comme un bon aménagement des lieux;

Considérant que pour l'établissement d'une voirie publique comme imposé par le plan particulier d'aménagement, il faudrait avoir recours à des cessions de parties de propriété le long du tracé prévu afin de respecter un aménagement normal de voirie;

Considérant que le tracé de la voirie tel que prévu implique la cession d'une portion de terrain, parcelle 482A6; qu'aucun élément du dossier ne vient conforter la possibilité de cette cession, au contraire, les propriétaires manifestent clairement leur opposition quant à cette cession;

Considérant que sans cette cession, le projet de voirie présente au départ de l'avenue Englebert une largeur de 6,14 mètres, que cette largeur est réduite à l'angle à une largeur de 4,43 mètres;

Considérant que malgré le respect d'une largeur de voirie minimum de 4 mètres imposée par la Zone de Secours, les virages tant au niveau de la jonction de la voirie à créer avec la rue Englebert que celui avec la placette projetée présentent des points d'inconfort et de danger ».

La délibération du conseil communal est un acte authentique dont les constatations font foi jusqu'à inscription en faux, inexistante en l'espèce. Il est, partant, établi que le dossier de demande sur lequel l'autorité compétente en première instance a statué, contenait *ab initio* les documents exigés par l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité, de sorte que l'absence de mention de la date sur deux d'entre eux est sans pertinence.

Le fait que les deux premières pièces visées par la disposition précitée ne semblent effectivement pas figurer dans le dossier administratif de la Région wallonne, excepté celles transmises sur demande, le 17 mars 2020, dans le cadre du recours administratif, n'est pas de nature à énerver ce constat et, par ailleurs, la partie adverse en a elle-même disposé en temps utile, lorsqu'il s'est agi de décider « sur le fond quant aux arguments de recours ».

Il ressort aussi des constatations de la délibération du conseil communal que les riverains ont pu faire valoir leurs griefs « spécifiquement sur la voirie communale » à créer ou à modifier. Cela est confirmé par la centaine de lettres de réclamation rédigées selon le même canevas et déposées lors de l'enquête publique, qui, toutes, développent des griefs concernant « la création et la modification des voiries communales », « les inconvénients et impacts liés aux caractéristiques de la voirie projetée » et « les inconvénients et impacts négatifs sur les sentiers du PCDN [plan communal de Développement de la nature] ».

À ces égards, les motifs de l'acte attaqué ne sont ni adéquats ni pertinents.

26. Par ailleurs, par les motifs reprochant respectivement au schéma général du réseau des voiries de ne pas « montrer comment les voiries prévues par le projet se raccordent au réseau existant » et au plan accompagnant le plan de délimitation de ne pas indiquer « clairement les voiries existantes, à créer et à modifier » ni « le réseau de voiries auquel les voiries doivent se connecter », la partie adverse formule une appréciation sur la qualité de ces plans au regard des objectifs que sa décision sur la création ou la modification d'une voirie communale doit respecter conformément à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité. Elle conclut qu'elle ne peut se prononcer sur la demande en toute connaissance de cause.

Il n'appartient pas au Conseil d'État, juge de l'excès de pouvoir, de remettre en cause cette appréciation, hormis en présence d'une erreur manifeste d'appréciation. Or, celle-ci ne s'impose pas d'évidence à la lecture des plans susvisés et des critiques développées par le requérant qui se borne à affirmer que le dossier de demande comporte toutes les informations légalement requises et que le plan qualifié de « plan de rétrocession » est complet eu égard aux exigences décrétales.

27. En conséquence, dès lors qu'il n'est pas établi que les motifs de l'acte attaqué jugés inadéquats sont surabondants et n'ont pas participé à déterminer le sens de la décision attaquée, le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède. Le second moyen n'est, quant à lui, pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

28. 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 annulé l'arrêté du 20 mai 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse, sur recours, la demande de création et de modification de voiries communales à Rixensart, avenue Englebert, sur les parcelles cadastrées 3^{ème} division, section B, n^{os} 482Y8, 484Y, 485N et 486A.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 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 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 4 octobre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, 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