CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 257.794 du 6 novembre 2023

A. 236.463/XIII-9665

En cause : **la commune de Soumagne**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Thierry WIMMER et Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt,

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 GÉNÉRAL CONSTRUCTION LIÈGE,
ayant élu domicile chez
M^e Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 23 mai 2022 par la voie électronique, la commune de Soumagne demande l'annulation de l'arrêté du 22 mars 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création et la modification de voiries communales sollicitées par la société anonyme (SA) Général Construction Liège, telles qu'identifiées sur le plan intitulé « plan de délimitation des voiries communales à créer et élargir – plan de mesurage des parcelles de terrain à céder au domaine public », numéroté « F10 », dressé par un géomètre-expert.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 21 juin 2022, la SA Général Construction Liège a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 6 juillet 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Geneviève Martou, premier 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire, les parties adverse et intervenante ont déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 6 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 octobre 2023.

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

M^e^ Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Cindy Mopalanga Ndinge, *loco* M^e^ Fabrice Evrard, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue 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. Le 9 juin 2020, la SA Général Construction Liège dépose une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'un ensemble de

constructions comprenant deux immeubles à appartements (14 logements) et 14 maisons unifamiliales implantées de manière isolée ou jumelée, portant sur le bien sis rue Longue Voie à Soumagne sur les parcelles cadastrées 2e division, section B, nos 300K et 309A4.

Le bien se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Liège.

La demande de permis d'urbanisme est accompagnée d'une demande de création et modification de voiries communales, s'agissant d'élargir la rue Longue Voie et de créer une nouvelle voirie communale.

4. Le 29 juin 2020, l'administration communale de Soumagne estime que la demande est incomplète et sollicite de la SA Général Construction Liège l'envoi de pièces complémentaires.

Le 29 octobre 2020, le collège communal de Soumagne accuse réception d'une demande de permis d'urbanisme complète.

5. Dans le cadre de l'instruction administrative, différents avis sont émis.

6. Une enquête publique est organisée du 4 novembre au 3 décembre 2020. Elle suscite le dépôt de 14 réclamations, dont une pétition électronique de 102 signatures.

7. Le 31 mai 2021, une réunion de concertation se tient concernant le projet.

8. Le 25 octobre 2021, le collège communal de Soumagne refuse d'accorder la création et la modification de voiries communales sollicitées.

9. Le 19 novembre 2021, la SA Général Construction Liège introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus du 25 octobre 2021.

Elle y précise avoir reçu la notification de la décision du 25 octobre 2021 en date du 8 novembre 2021.

Par ailleurs, elle annexe à son recours les pièces suivantes :

« Annexes :

Décision du Conseil communal du 25 octobre 2021 + courrier de notification du 26 octobre 2021 ;
Dossier de demande de permis d'urbanisme de constructions groupées (1 exemplaire) ;
Dossier technique voirie (4 exemplaires) ».

Ce recours administratif est réceptionné par la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4) le 22 novembre 2021.

10. Le 19 janvier 2022, le collège communal de Soumagne transmet le dossier de recours au Gouvernement wallon, auquel il joint une note d'observations proposant le rejet du recours, faisant suite à une demande de la direction juridique, des recours et du contentieux du 28 décembre 2021.

11. Le 3 février 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux accuse réception d'un dossier de recours complet.

12. Le 4 mars 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse une proposition de décision d'autorisation de création et modification de voiries communales.

13. Le 22 mars 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création et la modification de voiries communales sollicitées.

Cette décision est notifiée par des courriers adressés par plis recommandés le 24 mars 2022.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen soulevé d'office

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

14. L'auditeur rapporteur estime qu'il y a lieu d'appliquer *mutatis mutandis* au cas d'espèce les enseignements de l'arrêt n° 255.242 du 9 décembre 2022. Elle soutient que le recours administratif de la SA Général Construction Liège était complet dès le 22 novembre 2021, en sorte que 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 23 novembre 2021 et a expiré le vendredi 21 janvier 2022. Elle en infère que l'acte attaqué, adopté le 22 mars 2022 et notifié le 24 mars 2022, a été adopté hors délai, à une date où, par l'effet de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014, la décision du conseil communal du 25 octobre 2021 de refus de création de

voirie était confirmée. Elle conclut que l'acte attaqué ayant été adopté par une autorité incompétente, il doit être annulé.

IV.2. Dernier mémoire de la partie requérante

15. La partie requérante s'en réfère à l'appréciation de l'auditeur rapporteur, en constatant que les parties adverse et intervenante n'ont pas fait état de considérations spécifiques à cet égard à l'appui de leurs derniers mémoires.

IV.3. Examen

16. 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.

17. 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 :

« § 1er. 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 :

« § 1er. 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 1er, 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 1er, 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 1er, 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.

18. En l'espèce, par un courrier du 19 novembre 2021, la SA Général Construction Liège a introduit un recours administratif contre la décision du conseil communal du 25 octobre 2021 refusant la demande de création et de modification de voiries communales litigieuse.

Aux termes de ce recours, la SA Général Construction Liège a indiqué la date à laquelle elle a reçu la notification de la décision communale précitée, soit le 8 novembre 2021. Par ailleurs, elle a joint à son recours les pièces suivantes :

« Annexes :
Décision du Conseil communal du 25 octobre 2021 + courrier de notification du 26 octobre 2021 ;
Dossier de demande de permis d'urbanisme de constructions groupées (1 exemplaire) ;
Dossier technique voirie (4 exemplaires) ».

Ce recours a été réceptionné par la DGO4 le 22 novembre 2021.

Par son courrier du 3 février 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux expose notamment ce qui suit :

« Nous vous confirmons que, suite à la réception des derniers éléments indispensables, en date du 27/01/2022, ce dossier doit être considéré comme complet à cette date.

Nous pouvons dès lors vous préciser que le délai endéans lequel doit être notifiée la décision sur recours se terminera le 28/03/2022.

À 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 ».

Toutefois, le recours administratif comportait déjà toutes les information et pièces requises en vertu de l'article 2, §§ 1er et 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 précité.

Dès lors que le recours, réceptionné le 22 novembre 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 23 novembre 2021 et a expiré le 21 janvier 2022.

L'acte attaqué, notifié par des courriers adressés par plis recommandés le 24 mars 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 25 octobre 2021 du conseil communal de Soumagne de refus de la demande de création et de modification de voiries communales 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.

V. Délai de recours en annulation contre la décision communale 25 octobre 2021 d'autorisation de création et de modification de voiries communales

19. 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 concernée 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'État contre une telle décision commence à courir au plus tôt le lendemain du premier jour de réception possible par la partie concernée 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 concernée 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 concernée de la prise de cours et l'expiration du délai d'envoi de la décision visée à l'article 19, alinéa 1er, du même décret, le Conseil d'État 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.

20. En l'espèce, la partie intervenante 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 3 février 2022, reproduit sous le point 18, la direction juridique, des recours et du contentieux l'a informée que le délai pour l'envoi de la décision de l'autorité compétente sur le recours administratif se terminait le 28 mars 2022, alors qu'il résulte du point 18 que ce délai expirait en réalité le 21 janvier 2022. La partie intervenante 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 25 octobre 2021.

Il s'ensuit que la partie intervenante 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 25 octobre 2021 d'autorisation de création et de modification des voirie communales.

VI. Indemnité de procédure

21. 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 1er.

Est annulé l'arrêté du 22 mars 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création et la modification de voiries communales sollicitée par la SA Général Construction Liège, telles qu'identifiées sur le plan intitulé « plan de délimitation des voiries communales à créer et élargir –

plan de mesurage des parcelles de terrain à céder au domaine public », numéroté « F10 », dressé par un géomètre-expert.

Article 2.

À dater de la réception de la notification du présent arrêt, la SA Général Construction Liège dispose d'un délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation contre la décision du 25 octobre 2021 par laquelle le conseil communal de Soumagne autorise la création et la modification de voiries communales sollicitées par la SA Général Construction Liège, telles qu'identifiées sur le plan intitulé « plan de délimitation des voiries communales à créer et élargir – plan de mesurage des parcelles de terrain à céder au domaine public », numéroté « F10 », dressé par un géomètre-expert.

Article 3.

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 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.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'acte annulé.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 novembre 2023 par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Lionel Renders,	conseiller d'État
Laure Demez,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux