

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.367 du 9 janvier 2024

A. 232.982/XIII-9.192

En cause : **la commune de Beyne-Heusay**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

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

Partie intervenante :

COURARD Sabine,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRÉTIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 février 2021 par la voie électronique, la commune de Beyne-Heusay demande l'annulation de l'arrêté du 21 décembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création d'une nouvelle voirie communale à Beyne-Heusay entre la rue de Clécy et le Clos des Oiseaux, sollicitée par la partie intervenante.

II. Procédure

Par une requête introduite le 19 avril 2021 par la voie électronique, Sabine Courard a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

L'arrêt n° 256.292 du 18 avril 2023 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'établir un rapport complémentaire et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 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 10 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2023.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Mélodie Nzembo, *loco* M^e Laurence Rase, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Séverine Hostier, *loco* M^e Jean-Marc Secrétin, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 256.292 du 18 avril 2023. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, 11 à 15, 24 et 25 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du défaut de fondement légal valable et de motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Après avoir rappelé le contenu des articles 1^{er} et 11 du décret du 6 février 2014 précité, la requérante affirme que, sur les questions des parkings, des eaux et de la circulation, l'acte attaqué est muet alors que ces éléments sont visés par l'article 11 du même décret au titre de la salubrité, de la sûreté, de la tranquillité, de la convivialité et de la commodité du passage.

Elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué se méprend lorsqu'il avance que les questions de bon aménagement des lieux, de conception du réseau d'égouttage, de la gestion des eaux et de l'augmentation du trafic relèvent du permis d'urbanisme.

Elle ajoute que l'acte attaqué ne fait pas mention de la décision de refus de création de voirie de son conseil communal du 21 octobre 2019, ni de la demande de certificat d'urbanisme refusée par son collège le 20 mars 2020. Elle en infère que son auteur n'a pas pu statuer en connaissance de cause et que l'acte attaqué procède d'une absence de motifs et d'une erreur manifeste d'appréciation.

Elle expose en outre que l'acte attaqué ne tient pas compte du fait qu'elle a sollicité de la Sorasi un Master Plan pour le village de Queue-du-Bois et que, dans l'attente, il a été décidé de suspendre toute délivrance de permis. Selon elle, cette situation urbanistique aurait dû être prise en considération et aurait pu infléchir la décision litigieuse sur la base des critères de l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité.

Enfin, elle est d'avis que l'auteur de l'acte attaqué se méprend en omettant de prendre en compte les réclamations formulées dans le cadre de l'enquête publique et de la réunion de concertation, estimant que ces questions doivent être traitées dans le cadre du permis d'urbanisme.

A son estime, cette position méconnaît les articles 11 à 15, 24 et 25 du décret du 6 février 2014 précité et procède d'une erreur dans les motifs et d'une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

Elle considère que la compétence de l'autorité ne se limite pas à la détermination du tracé de la voirie communale, dès lors qu'elle doit examiner le projet au regard de son impact environnemental en prenant en compte les critères de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics.

Elle affirme que, notamment, à défaut de notice d'évaluation sur l'environnement, la partie adverse n'a pas pu examiner l'impact du projet sur l'environnement au regard des critères fixés à l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité.

En ce qui concerne les questions relatives au parking et à la gestion des eaux, elle avance que, touchant à des problèmes de propreté, salubrité, sûreté et commodité du passage, elles relèvent du pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de se prononcer sur le tracé de la voirie. Il en est de même, à son estime, des questions de circulation incontestablement liées au tracé de la voirie.

Elle ajoute que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, elle ne soutient pas que celle-ci aurait dû prendre en compte les décisions de refus de certificat d'urbanisme et de refus de création de voirie communale concrétisées par ses décisions des 21 octobre 2019 et 20 mars 2020, mais qu'en invoquant ces deux décisions négatives antérieures, elle a entendu attirer l'attention de la partie adverse sur leur existence et sur l'obligation de prudence qui s'imposait à elle en pareille hypothèse.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

En plus de rappeler que les questions qui ont trait aux parkings, à la gestion des eaux et à la circulation n'échappent pas à la compétence des communes, elle relève que l'autorité de recours n'a pas examiné la portée de sa compétence dans l'acte attaqué.

Elle ajoute que la question du parking est liée au problème de salubrité, sûreté, tranquillité, convivialité et commodité du passage visé à l'article 11 du décret précité dès lors que le tracé de la voirie lui-même délimite le nombre de parking. Il

en est de même, à son estime, de la gestion des eaux, notamment des problèmes d'égouttage, et des questions de circulation qui sont liées au tracé de la voirie et donc à la création de la voirie elle-même.

IV.2. Examen

1. Il résulte du principe de l'indépendance ou de l'autonomie des polices administratives spéciales que la légalité d'un acte administratif s'apprécie exclusivement par rapport à la police administrative spéciale dont il relève et que son auteur doit, en principe, s'abstenir de fonder sa décision sur des considérations relevant d'une autre police spéciale.

En Région wallonne, la police administrative spéciale des voiries communales est intégralement organisée par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce décret dispose que celui-ci « a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage ».

Conformément à l'article 9, §1^{er}, alinéas 1 et 2, du même décret, la décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale « contient les informations visées à l'article 11 » et « 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 ».

L'article 11, quant à lui, précise que le dossier de demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale comprend, notamment, 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 ».

En ce qui concerne la compétence dévolue au conseil communal ainsi qu'au Gouvernement wallon, dans le cadre du recours en réformation organisé par le décret précité, il résulte de l'indépendance de la police des voiries communales par rapport à celles de l'urbanisme ou de la circulation routière, que, statuant sur un recours administratif contre une autorisation de voirie communale, le ministre n'est pas compétent pour se prononcer sur les arguments du recours administratif qui ne sont pas en relation directe avec la police des voiries communales.

Il ne lui appartient pas de se prononcer, dans le cadre de sa compétence en matière d'ouverture de voiries, sur des questions relatives à l'aménagement concret de la voirie, à la congestion du trafic ou aux nuisances créées par la nouvelle voirie, sous peine de méconnaître la répartition des compétences entre le conseil communal et le collège communal.

2. En l'espèce, il résulte des pièces du dossier de demande et de motifs de l'acte attaqué que la création de la voirie permet la liaison de deux voiries communales, la rue de Clécy et le clos des Oiseaux, ce dernier se terminant actuellement en cul-de-sac, ainsi que le déclassement du chemin vicinal n° 30.

L'acte 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 ; que ces informations permettent d'aborder la demande en pleine connaissance de cause ;

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, limité à la question de principe de 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 que la voirie à créer reliera la rue de Clécy, à la hauteur du n° 71, et le Clos des Oiseaux ;

Considérant que ces deux voiries sont des voiries communales ;

Considérant que le Clos des oiseaux est une voirie qui se termine actuellement en cul-de-sac ;

Considérant qu'en l'espèce, le projet répond aux exigences du décret du 6 février 2014 précitées, en ce qu'il améliore le maillage du réseau des voiries ; qu'en effet la voirie envisagée est connectée au réseau existant via deux points ; qu'une nouvelle liaison est donc créée et que le maillage est dès lors amélioré ; que le projet répond ainsi aux objectifs du décret tels que définis par son article 1^{er} ;

Considérant que le chemin vicinal n° 30 [qui] est repris sur le plan du géomètre n'est plus praticable au vu des constructions sur les parcelles traversées ; que sa suppression peut donc être autorisée ;

Considérant que les questions d'augmentation du trafic, d'intégration paysagère et de bon aménagement des lieux, de modalité de mise en œuvre du permis d'urbanisme, de compatibilité du projet avec le cadre bâti et non bâti, de coût et de dévalorisation immobilière, de conception du réseau d'égouttage et de la gestion des eaux, relèvent du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la création et à la modification de la voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

Cette motivation ne se borne pas à rappeler les limites de la compétence de l'autorité en charge de la police de la voirie communale. Elle expose également la justification que devait contenir la demande d'autorisation en vertu de l'article 11, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 6 février 2014 précité et qui lui permet de considérer que cette demande répond aux exigences du décret précité, en tant qu'il améliore le maillage du réseau des voiries.

La requérante fait grief à l'autorité de n'avoir pas pris en considération les questions de parking, d'eaux et de circulation et d'avoir estimé que les questions de bon aménagement des lieux, de conception du réseau d'égouttage et de la gestion des eaux, ainsi que les questions d'augmentation du trafic, relèvent du permis d'urbanisme.

Dans la mesure où ces questions ressortent des polices administratives spéciales de l'urbanisme ou de la circulation routière, et non de la police administrative spéciale des voiries communales, l'auteur de l'acte attaqué n'a commis aucune erreur de droit en considérant que, sa saisine se limitant à statuer sur le principe de la création d'une voirie communale, il ne lui appartenait pas de prendre position sur des questions ne relevant pas de sa compétence, notamment quant aux impacts allégués du projet ressortant de la demande subséquente de permis d'urbanisme.

3. Par ailleurs, il est constant que les réclamations et les recours administratifs ne constituent qu'un élément d'appréciation parmi d'autres, permettant aux autorités de se forger une conception de l'intérêt général en connaissance de cause. En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique ou à tous les arguments avancés dans un recours administratif. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les objections émises et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation ou du recours.

Quant au recours organisé aux articles 18 et 19 du décret du 6 février 2014 précité, c'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 en réformation n'est pas limitée par les griefs formulés dans ce recours mais 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 celle à l'encontre de laquelle le recours administratif est introduit. Lorsqu'un recours est introduit de manière recevable, l'instance de recours se trouve pleinement saisie de la cause et est, par conséquent, tenue de l'examiner entièrement au fond. 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.

En l'espèce, il ressort à suffisance des motifs de l'acte attaqué, repris ci-dessus, que son auteur a bien exercé une pleine et entière appréciation en parfaite connaissance de cause, en prenant en compte les différents éléments soulevés dans le cadre de l'enquête publique et du recours administratif, pour considérer qu'ils ne relevaient pas de la police des voiries communales.

Aucune erreur manifeste d'appréciation n'est au demeurant établie.

Les diverses objections portant sur les questions de bon aménagement des lieux, de conception du réseau d'égouttage et de la gestion des eaux, ainsi que sur les questions d'augmentation du trafic, formulées dans le cadre de l'enquête publique ou du recours administratif, n'appelaient pas, dans le chef de l'autorité, des motifs particuliers dans la mesure où elles ne portent pas sur la police des voiries communales.

4. En ce qui concerne la référence à la décision de refus de création de voirie du conseil communal du 21 octobre 2019, ainsi qu'à la demande de certificat d'urbanisme refusée par le collège communal en date du 20 mars 2020, l'auteur de l'acte attaqué en avait bien connaissance, ce que ne conteste d'ailleurs pas la requérante. L'une figure au dossier administratif et l'autre est reproduite dans la décision de refus réformée par l'acte attaqué.

La requérante n'établit pas que l'autorité a statué en méconnaissance de ces décisions.

5. Enfin, à l'égard du moratoire invoqué par celle-ci, cette décision s'inscrit dans le cadre de la police de l'urbanisme et non de la police des voiries

communales. Partant, il ne peut être reproché à l’auteur de l’acte attaqué de ne pas l’avoir pris en considération.

6. Il s’ensuit que le deuxième moyen n’est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation du principe de bonne administration, du principe du contradictoire, du principe *audi alteram partem* et de l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales.

La requérante souligne que les articles 18 et 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale prévoient que les décisions de refus de création de voirie peuvent faire l’objet d’un recours auprès du Gouvernement, mais s’indigne de ce que ce décret et l’arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 qui détermine les formes du recours en matière d’ouverture, de modification ou de suppression d’une voirie communale ne prévoient pas que l’autorité communale, dont la décision fait l’objet du recours, puisse faire valoir ses moyens de défense ou être entendue.

Or, à son estime, la décision sur recours, qui s’impose à elle, modifie l’ordonnancement juridique et constitue une décision interlocutoire. Elle ajoute que cette décision détermine le tracé de la voirie qui s’imposera lors de la procédure de demande de permis d’urbanisme et peut avoir des répercussions en matière de droits patrimoniaux.

Ce faisant, elle est d’avis que les droits de la défense ou, à tout le moins, le principe du contradictoire ne sont pas respectés en l’espèce. A son estime, l’acte attaqué viole les principes de bonne administration cités au moyen mais également l’article 6 de la Convention précitée.

B. Le mémoire en réplique

Elle voit dans les développements figurant dans le mémoire en réponse une confirmation de l’absence des garanties essentielles liées au traitement du recours administratif. Elle précise que les droits de la défense visés dans son recours

ne s'entendent pas des droits de la défense tels qu'applicables en matière disciplinaire mais doivent s'entendre du droit de faire valoir ses moyens dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Elle n'aperçoit pas en quoi le principe *audi alteram partem* ne trouverait pas à s'appliquer et estime que ce principe vaut pour toutes les parties intéressées, en ce compris les pouvoirs publics.

Selon elle, il ne fait nul doute que si elle avait communiqué d'initiative une note de défense ou tout autre document ayant cette portée, la partie adverse l'aurait rejeté au motif que la procédure de recours ne prévoit pas cette possibilité.

V.2. Examen

1. L'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure dispose que la requête en annulation contient l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens. Un moyen, au sens de cette disposition, s'entend de l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle est violée. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, le requérant devant indiquer au juge administratif l'illégalité qu'a, selon lui, commise l'auteur de l'acte administratif

et la manière dont elle a eu lieu. Il y va également du respect des droits de la défense, afin de permettre à la partie adverse comme à d'éventuels intervenants de défendre la légalité de l'acte administratif attaqué. Lorsque le moyen n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, il est irrecevable.

2. Est imprécis, et partant, irrecevable, le moyen en ce qu'il est pris de la violation du « principe de bonne administration » qui ne précise pas quel principe l'acte attaqué a méconnu. Le principe général de droit de bonne administration n'a pas de contenu précis et ne peut donc, à défaut d'indication plus circonstanciée, fonder en soi l'annulation d'un acte administratif.

3. Le principe général de droit de l'audition préalable (qui se traduit par l'adage *audi alteram partem*) impose que, lorsque l'autorité administrative envisage l'adoption d'une mesure grave, de caractère non disciplinaire, prise en raison du comportement de l'administré, voire de toute mesure grave indépendamment de son comportement, ce dernier doit, avant que ne soit prise la décision, sauf cas d'urgence, pouvoir être entendu ou du moins être mis en mesure d'exposer utilement son point de vue.

Ce principe n'oblige pas l'autorité à donner formellement à l'administré la possibilité d'être entendu au sujet de l'octroi ou du refus d'un avantage dont il ne bénéficie pas encore. Par contre, l'exigence du contradictoire issue du principe d'audition préalable s'impose dans le cadre des procédures administratives qui emportent la privation d'un avantage dont l'administré jouissait régulièrement.

En l'espèce, le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation du principe général *audi alteram partem*, dont le respect ne s'impose à l'autorité que lorsque cette dernière s'apprête à adopter une décision grave à l'égard d'un administré, voire une décision de refus ou de privation d'un avantage dont l'administré jouissait régulièrement, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

En tout état de cause, ce grief n'est pas fondé dès lors que la requérante a eu la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative lorsqu'elle a statué en première instance et qu'elle n'invoque pas d'éléments nouveaux qui auraient dû être portés à la connaissance de l'autorité de recours afin que celle-ci puisse statuer en pleine connaissance de cause.

4. Le principe général du respect dû aux droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif. Il ne s'applique qu'aux procédures juridictionnelles ou quasi-juridictionnelles, dans les procédures disciplinaires dans le contentieux de la fonction publique ou lorsque l'acte attaqué s'apparente à une sanction, mais non dans l'exercice des missions de police administrative.

En l'espèce, le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation du principe général du respect dû aux droits de la défense, lequel ne trouve pas à s'appliquer dans le cadre de l'exercice, par l'autorité, de ses missions de police administrative, *in casu*, en matière de voiries communales.

5. Les droits de la défense tels que reconnus par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernent les relations entre les justiciables et les juridictions, non pas entre les administrés et les autorités administratives.

Une autorité administrative n'est pas tenue de respecter les obligations prescrites par cette disposition lorsqu'un recours est ouvert devant une instance, tel

le Conseil d'État, qui répond aux exigences déduites notamment de l'article 6 de la Convention.

En l'espèce, le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la Convention précitée, lequel ne trouve pas à s'appliquer dans le cadre de l'exercice, par l'autorité, de ses missions de police administrative, *in casu*, en matière de voiries communales.

6. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas recevable.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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 requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 janvier 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux