

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.620 du 24 avril 2024

A. 235.426/XIII-9526

En cause :

1. **C. B.**,

2. **V. D.**,

ayant élu domicile chez
M^e Antoine GRÉGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

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 Comines-Warneton,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3/4
7700 Mouscron.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 10 janvier 2022 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 5 novembre 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la modification de voiries communales telle qu'identifiée au plan intitulé « plan de délimitation ouverture voirie », dressé par A.C., géomètre-expert, le 12 février 2021, sur un bien sis rue du Rossignol à Ploegsteert et Warneton (Comines-Warneton), cadastré 4^e division, section B, n° 61A, 62A, 62B et 5^e division, section B, n° 70C2, dans le cadre de la réalisation d'une digue de retenue d'eau.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 21 février 2022, la ville de Comines-Warneton a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 mars 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties adverse et intervenante ont demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 1^{er} mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mars 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Leila Matin, *loco* M^e Benoît Verzele, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 18 janvier 2021, la commune de Comines-Warneton introduit auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation d'une digue de retenue d'eau sur un terrain sis rue du Rossignol à Comines-Warneton, cadastré 4^e division, section B, n^{os} 62A, 62B, 61A, et 5^e division, section B, n^o 70 C2. La demande comporte une demande de modification de la voirie communale portant sur les chemins vicinaux n^{os} 123 et 32 et visant à la réalisation d'un chemin d'accès à la digue de retenue des eaux pour permettre son entretien.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Mouscron-Comines, adopté par arrêté royal du 17 janvier 1979.

Le 24 février 2021, la commune de Comines-Warneton complète le dossier de demande de permis.

Le 3 mars 2021, le fonctionnaire délégué accuse réception de la demande et informe du caractère complet du dossier de demande.

4. Une enquête publique est organisée du 17 mars au 15 avril 2021. Elle donne lieu à de nombreuses réclamations, dont celles des parties requérantes.

Les avis de diverses instances sont émis sur la demande. Ils sont favorables, favorables conditionnels, réputés favorables ou sans objet.

5. Le 31 mai 2021, le conseil communal de Comines-Warneton autorise la modification de voirie sollicitée.

Cette décision fait l'objet d'un affichage du 15 au 30 juin 2021.

6. Le 30 juin 2021, les requérants introduisent un recours administratif contre cette autorisation auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 1^{er} juillet 2021.

7. Le 26 juillet 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux invite l'administration communale et le fonctionnaire délégué à lui transmettre divers documents.

Le 5 août 2021, la commune de Comines-Warneton transmet les pièces demandées.

Le 23 septembre 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux accuse réception du dossier complet de demande à la date du 15 septembre 2021 et indique que la décision sur recours doit être notifiée au plus tard le 12 novembre 2021.

Le 8 octobre 2021, elle avise le ministre que le délai ultime de notification de la décision sur recours vient à échéance le 12 novembre 2021. Elle lui adresse une note proposant d’octroyer le permis sollicité.

8. Le 5 novembre 2021, le ministre autorise la modification de voiries communales, telle que demandée.

Il s’agit de l’acte attaqué, notifié le 9 novembre 2021.

IV. Moyen soulevé d’office

IV.1. Thèse de l’auditeur rapporteur

9. L’auditeur rapporteur soulève un moyen d’office, pris de l’incompétence *ratione temporis* de l’auteur de l’acte attaqué.

Elle rappelle la teneur de l’article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, ce que recouvre la notion de recours « complet » visée par cette disposition et les enseignements de précédents arrêts qui en font application.

10. En substance, elle considère qu’en l’espèce, le recours administratif des requérants introduit le 30 juin 2021 contre la décision du conseil communal, réceptionné par la partie adverse le 1^{er} juillet 2021, était complet à cette date et non à la date du 15 septembre 2021 comme affirmé par la direction juridique, des recours et du contentieux. Elle en infère que le délai pour notifier la décision prise sur recours a pris cours le 2 juillet et est venu à échéance le 30 août 2021. Elle conclut que l’acte attaqué, notifié le 9 novembre 2021, l’a été hors délai, à un moment où le ministre n’était plus compétent pour décider.

IV.2. Examen

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

12. 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 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 ».

L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon 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 du 18 février 2016 précité et qui est accompagné d'un dossier composé des documents requis par cette même disposition.

13. En l'espèce, par un courrier recommandé du 30 juin 2021, les requérants introduisent un recours contre la décision du conseil communal du 31 mai 2021 autorisant la modification de voiries communales sollicitée.

Aux termes de ce recours, ses auteurs indiquent la date à laquelle ils ont pris connaissance de la décision communale précitée, soit le 15 juin 2021, et annoncent comme joints en annexe, notamment, la copie de « la décision d'octroi du permis d'urbanisme n° 8106 ». Il ressort des pièces déposées par la partie adverse suite à la mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur que « la décision d'octroi du permis d'urbanisme n° 8106 » précitée est la décision d'autorisation de modification des voiries communales concernées, soit les sentier n° 123 et chemin n° 32, prise par le conseil communal le 31 mai 2021.

Ce recours est réceptionné par la DGO4 le 1^{er} juillet 2021.

Le 23 septembre 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux informe les parties requérantes que, « suite à la réception des derniers éléments indispensables, en date du 15/09/2021 », le « dossier doit être considéré comme complet à cette date », en sorte que « compte tenu des recours reçus à ce jour [...], le délai endéans lequel doit être notifiée la décision sur recours se terminera le 12/11/2021 ». Elle communique également au ministre, le 8 octobre 2021, ce qui suit :

« Le recours de Monsieur V.D. et Madame C.B. [...] a été introduit par courrier recommandé en date du 30/06/2021 et réceptionné en date du 01/07/2021, soit endéans le délai de 15 jours suivant la réception de la décision du Conseil communal. Le recours est recevable.
Le délai ultime de notification de la décision sur recours arrive à échéance le 12/11/2021 (calculé comme suit : réception des derniers compléments de l'administration communale via mail du 15/09/2021 + 60 jours) ».

14. Il ressort de ces courriers que l'autorité a considéré que le recours était complet à compter de la réception des derniers documents communiqués par l'autorité communale.

Or, comme déjà relevé, l'article 19, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale vise la réception du « recours complet » et non la réception du « recours et du dossier de la commune ». Suivant les exigences de l'article 2 de l'arrêté du 18 février 2016 précité, le premier jour suivant la réception du recours administratif complet était, en l'espèce, le 2 juillet 2021.

Cette date correspond au premier jour du délai de soixante jours visé à l'article 19 du décret précité du 6 février 2014 précité et le soixantième jour du délai imparti à l'autorité de recours pour envoyer sa décision était par conséquent le 30 août 2021.

Partant, l'acte attaqué, adopté le 5 novembre 2021 et notifié le 9 novembre 2021, a été envoyé hors délai, à une date où, par l'effet de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité, la décision de refus de l'autorité communale du 31 mai 2021 était confirmée.

15. En conclusion, le premier moyen est fondé.

V. Délai de recours en annulation contre la décision du conseil communal du 31 mai 2021 d'autorisation de modification de voiries communales

16. Une confirmation de la décision du conseil communal 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 cette décision 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 1^{er}, 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.

17. En l'espèce, les requérants ont été induits 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 26 juillet 2021 en réponse à la réception de leur recours, la direction juridique, des recours et du contentieux les a

informés que le délai de 60 jours pour l'envoi de la décision de l'autorité compétente sur le recours administratif ne commencerait à courir qu'au jour de la réception d'un dossier complet, *quod non*, alors que ce délai a en réalité commencé à courir dès le 2 juillet 2021. Les requérants ont pu légitimement se fier à cette information de l'administration, en sorte qu'il ne peut leur être fait le reproche de ne pas avoir introduit, dans le délai imparti, un recours en annulation contre la décision du 31 mai 2021.

Il s'ensuit qu'ils disposent, à dater de la notification du présent arrêt, d'un nouveau délai de 60 jours leur permettant, le cas échéant, d'introduire un recours en annulation contre la décision du conseil communal du 31 mai 2021 d'autorisation de modification de voiries communales.

VI. Indemnité de procédure

18. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 5 novembre 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la modification de voiries communales telle qu'identifiée au plan intitulé « plan de délimitation ouverture voirie », dressé par A.C., géomètre-expert, le 12 février 2021, sur un bien sis rue du Rossignol à Ploegsteert et Warneton (Comines-Warneton), cadastré 4^e division, section B, n^{os} 61A, 62A, 62B et 5^e division, section B, n^o 70C2, dans le cadre de la réalisation d'une digue de retenue d'eau.

Article 2.

À dater de la réception de la notification du présent arrêt, les parties requérantes disposent d'un délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation contre la décision du 31 mai 2021 par laquelle le conseil communal de Comines-Warneton autorise la modification de voiries communales (sentier n^o 123

et chemin n° 32) relative à la réalisation d'une digue de retenue d'eau, rue du Rossignol à CominesWarneton, sur les parcelles cadastrées 4^e division, section B, n°s 61A, 62A, 62B, et 5^e division, section B, n° 70C2, telle que présentée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, 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 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 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 24 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux