

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.094 du 12 juin 2024

A. 239.352/XIII-10.056

En cause :

1. **F. S.**,
ayant élu domicile
Elisabethlaan 71
2600 Berchem,

2. **A. P.**,
ayant élu domicile
rue du Chenai 34
6929 Daverdisse,

3. **C. F.**,
ayant élu domicile
rue du Chenai 29
6929 Daverdisse,

contre :

la commune de Daverdisse,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Lancelot JACOB et
Louis VANSNICK, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mai 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de la délibération du 28 mars 2023 par laquelle le conseil communal de Daverdisse arrête le plan général d'alignement de la voirie dénommée rue du Chenai à Porcheresse.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 juin 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Les première et troisième parties requérantes, comparaisant en personne, et M^e Louis Vansnick, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur adjoint, 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

1. Le 5 février 2015, le conseil communal de Daverdisse décide d'élaborer un plan général d'alignement pour la rue du Chenai à Porcheresse.

2. Le 2 avril 2015, il approuve le cahier spécial des charges et les conditions du marché public relatif à « l'élaboration d'un plan d'alignement pour la rue du Chenai à Porcheresse ».

3. Le 5 mai 2015, le collège communal décide d'attribuer le marché public à M. D., géomètre-expert.

4. Le 7 mars 2017, le collège communal prend acte du projet de plan général d'alignement de la rue du Chenai réalisé par le géomètre-expert.

5. Le 30 novembre 2022, il décide de soumettre ce projet à une enquête publique.

Celle-ci est organisée du 12 décembre 2022 au 10 janvier 2023. Elle donne lieu à cinq réclamations, parmi lesquelles figurent celles des trois parties requérantes.

6. Le 18 janvier 2023, le collège communal décide de soumettre le projet de plan général d'alignement à l'avis du collège provincial du Luxembourg.

7. Le 16 février 2023, celui-ci émet un avis favorable, auquel est joint l'avis favorable du commissaire voyer.

8. Le 28 mars 2023, le conseil communal arrête le plan général d'alignement. Cet arrêté fait l'objet d'un affichage du 31 mars au 14 avril 2023 et est également communiqué aux propriétaires concernés.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme il suit :

- « Vu le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale;
Considérant la délibération du Conseil communal en sa séance du 5 février 2015 décidant de l'élaboration du projet de plan général d'alignement de la voirie dénommée "Rue du Chenai" à Porcheresse;
Considérant la délibération du Conseil communal en sa séance du 2 avril 2015 approuvant le cahier des charges et les conditions du marché pour la réalisation d'un plan général d'alignement de la "rue du Chenai";
Considérant la décision du Collège communal en sa séance du 5 mai 2015 d'attribuer le marché susmentionné à [M.D.], géomètre;
Considérant le plan dressé par le bureau [D.] en date du 10 novembre 2016;
Considérant que le dossier a été soumis à enquête publique du 12 décembre 2022 au 10 janvier 2023;
Considérant le procès-verbal de clôture d'enquête;
Considérant que cette enquête a été réalisée conformément à la section 5 du Titre 3 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale;
Considérant que cinq réclamations ont été introduites au Collège communal;
Considérant la réclamation introduite par [T.O.] laquelle fait état que la largeur de la voirie prévue dans le plan d'alignement est selon lui excessive en ce compris celle des éventuels trottoirs et de l'imperméabilisation de l'espace public et le respect de la verdure existante;
Considérant que [T.O.] occupe actuellement un excédent de voirie sans autorisation; que 17 centiares sont incorporés à la parcelle privée et que seule une emprise de 4 centiares est réalisée;
Considérant la réclamation de [C.F.] laquelle fait état de la non-conformité et l'irrégularité du dossier parce que les habitations n'ont pas les bons numéros d'habitation et le dossier n'était pas consultable un jour jusqu'à 20 h ou un samedi; que la largeur de la voirie est déjà large et l'élargissement est injustifié, que le projet de plan d'alignement empiète sur sa propriété;
Considérant que le numéro de cadastre des parcelles privées est indiqué sur le plan et que l'agent communal en charge de donner des explications sur le dossier renseignait aux intéressés le numéro de la maison actuelle; que le dossier était consultable les jours ouvrables et sur rendez-vous comme prévu dans le décret précité en son article 24 [suivant lequel] "les dossiers sont accessibles à la maison communale les jours ouvrables et un jour jusqu'à vingt heures ou le samedi matin ou sur rendez-vous"; que la propriété est actuellement enclavée par une parcelle communale cadastrée section A n° 216/02L, laquelle est par ce projet incorporée

au domaine public; que l'emprise à réaliser est de 6 centiares et que 50 centiares du domaine public sont incorporés dans sa parcelle privée;

Considérant l'observation émise par [E.J.] concernant les bacs en pierre bleue situé[s] devant sa maison qu'il ne souhaite pas voir démolis lors de futurs travaux de voirie;

Considérant l'observation émise par [S.E.] et [A.-S.P.] concernant le mur situé devant leur propriété ainsi que leur allée en pavés et les haies situées sur le bord gauche de leur terrain qu'ils ne souhaitent pas voir démolis lors de futurs travaux de voirie;

Considérant la réclamation introduite par [F.S.,] laquelle fait état du manque de motivation conforme au décret du 6 février 2014 dans la décision du Conseil communal ou du Collège communal et sur la largeur excessive de 12 mètres prévue dans le plan d'alignement; qu'il n'y a aucun motif d'utilité publique pour que son terrain soit grevé par le projet de plan d'alignement;

Considérant l'avis favorable du Commissaire-voyer du 16 janvier 2023;

Considérant la délibération du Collège communal du 18 janvier 2023 de soumettre le plan général d'alignement à l'avis du Collège provincial;

Considérant que l'avis du Collège provincial daté du 16 février 2023 est favorable ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

La partie adverse « s'interroge sur la recevabilité du recours ». Elle indique que l'acte attaqué a fait l'objet d'un affichage du 31 mars au 14 avril 2023 et a également été notifié le 30 mars 2023 aux parties requérantes.

Elle ajoute que, par un courrier du 17 avril 2023, son administration a informé les différentes personnes concernées que le courrier du 30 mars 2023 contenait une erreur quant à la mention des voies de recours. Elle produit, à la suite du modèle de courrier, la liste de ses destinataires et en déduit que ces courriers leur ont été adressés.

Elle ajoute que les parties requérantes ne contestent pas avoir pris connaissance de l'acte attaqué le 31 mars 2023, date de l'affichage de l'arrêté du conseil communal qui revêt une portée réglementaire.

Elle souligne enfin que le recours en annulation, bien que daté du 29 mai 2023, n'a été réceptionné que le 19 juin suivant par le greffe du Conseil d'État, comme en atteste le cachet repris sur la requête en annulation qui lui a été notifiée. Elle en déduit que la requête a été introduite en dehors du délai de soixante jours et est dès lors irrecevable.

B. Les parties requérantes

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes indiquent avoir introduit leur recours par une lettre recommandée du 29 mai 2023, soit dans le délai de soixante jours après l’affichage de l’acte attaqué dont le premier jour était le 31 mars 2023.

Elles exposent que puisqu’elles n’avaient pas précisé, dans leur requête initiale, leur domicile élu, le greffe du Conseil d’État les a invitées, par un courrier du 5 juin 2023, à la régulariser, sans que cela ne modifie la date d’introduction du recours, comme l’énonce l’article 3*bis* de l’arrêté royal du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État (règlement général de procédure).

Se référant à l’article L3221-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), elles ajoutent que le délai pour introduire un recours ne prend pas cours lorsqu’une décision émanant d’une autorité administrative provinciale ou communale, notifiée à un administré, n’indique pas les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître et les formes et délais à respecter. Elles exposent que « sur l’avis d’affichage qui a été notifié par simple courrier aux propriétaires riverains, il est indiqué erronément que le recours doit être formulé dans les quinze jours auprès du Gouvernement wallon [, tandis que] la lettre rectificative du 17 avril 2023 a été envoyée dans une enveloppe avec un cachet de la poste du 19 avril 2023 et ce, uniquement à la première requérante, qui dans les quinze jours après réception par courrier de l’avis d’affichage, avait contacté téléphoniquement les services de la Région wallonne en leur demandant leur avis car le décret ne prévoit pas de recours au Gouvernement wallon pour des plans d’alignement ».

Elles répètent que les deuxième et troisième d’entre elles n’ont pas reçu le courrier du 17 avril 2023 et sont d’avis que la liste produite en pièce n° 13 du dossier administratif n’établit pas que le courrier précité a réellement été envoyé aux propriétaires riverains, la seule façon de le prouver étant d’envoyer un courrier recommandé, ce qui n’a pas été fait en l’espèce.

IV.2. Examen

1. En vertu de l’article 3*bis*, alinéa 3, du règlement général de procédure, la date du recours à prendre en considération est la date initiale d’envoi par la partie

requérante et non celle à laquelle elle a régularisé son recours à la suite d'une demande adressée par le greffe du Conseil d'État.

2. En l'espèce, la requête a été introduite par un courrier recommandé le 30 mai 2023.

Le 5 juin 2023, le greffe du Conseil d'État a adressé aux parties requérantes un courrier les invitant à régulariser, dans un délai de quinze jours, leur recours en faisant une élection de domicile, précision qui a été apportée par un envoi du 16 juin 2023.

Ayant été régularisé dans le délai imparti, le recours est dès lors réputé introduit valablement le 30 mai 2023.

3. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure dispose que « les recours en annulation visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés ».

4. Concernant la publicité à réserver à un plan général d'alignement, l'article 5, alinéa 4, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale prévoit que « [l]e public est informé 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 communiquée par écrit aux propriétaires riverains ».

Les travaux préparatoires du décret du 6 février 2014 précisent, quant à l'exigence de communication écrite de la décision arrêtant le plan d'alignement, que « [c]omme l'acte ici en question ne doit pas être notifié, le mode de publicité est donc juridiquement celui de la publication prévue à l'article L1131-1 du Code de la démocratie locale qui seul fera courir le délai de la prescription du recours au Conseil d'État » (*Doc. parl.*, Parl. wal., sess. 2013-2014, n° 902/1, p. 7).

5. Suivant cet article L1133-1, alinéa 1^{er}, « [l]es règlements et ordonnances du conseil communal [...] sont publiés par [le bourgmestre] par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement [...], la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle ».

Le délai de recours d'un acte publié en application de l'article L1133-1 du CDLD court à compter du premier jour de son affichage.

Lorsqu'une publication est légalement requise, seule celle-ci est de nature à faire courir le délai de recours au Conseil d'État. Partant, il importe peu que les destinataires d'un arrêté communal en aient eu connaissance avant sa publication.

6. En l'espèce, il ressort du registre communal de publication des règlements et des ordonnances que le plan d'alignement de la rue du Chenai à Porcheresse a été publié par la voie d'un affichage réalisé à partir du 31 mars 2023, de telle sorte que le premier jour du délai de recours était le 1^{er} avril 2023.

Dès lors que la requête en annulation a été introduite le 30 mai 2023, soit dans le délai de 60 jours, elle est recevable *ratione temporis*.

7. Partant, il n'y a pas lieu d'accueillir l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation de l'article 5 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du principe général de la motivation matérielle et des principes généraux de bonne administration, notamment le principe de minutie.

Elles exposent que « lors de la reconstruction du village de Porcheresse après la première guerre mondiale, un plan d'aménagement avec alignement a été élaboré » et que, dans sa décision préparatoire du 5 février 2015, le conseil communal omet de mentionner l'existence de ce plan. Elles ajoutent que « selon l'atlas des chemins vicinaux, la rue du Chenai était bien plus large avant la reconstruction du village qu'après l'adoption du plan d'alignement lors de la reconstruction dans les années 20 du siècle passé ».

Elles indiquent que le géomètre a, pour ce qui concerne leurs biens et ceux d'autres riverains, déterminé l'alignement à six mètres par rapport à l'axe de la voirie alors que, selon la délibération du 5 février 2015, il devait respecter un alignement de six mètres si la voirie était de douze mètres de largeur, mais non étendre l'alignement lorsque ce n'était pas le cas.

Elles ajoutent que, pour des raisons inconnues, le plan établi par le géomètre le 10 novembre 2016 est resté plus de six ans dans les tiroirs de l'administration communale avant que, subitement et sans qu'aucune décision d'approbation n'ait été prise par le collège communal actuel, il soit décidé de soumettre ce plan à une enquête publique, en violation de l'article 5 du décret du 6 février 2014 précité.

Elles dénoncent des irrégularités lors de la tenue de l'enquête publique, en particulier quant au plan consultable lors de celle-ci qui, selon elles, ne correspond pas à la situation actuelle de la rue du Chenai. Elles contestent en outre les emprises prévues et la largeur excessive comprise entre les deux lignes d'alignement.

Elles s'étonnent que la commune ait vendu à deux d'entre elles un terrain en 2011, pour ensuite « reprendre une partie de ce terrain en 2023 sans qu'aucun projet d'aménagement de la voirie [ne] soit établi » et sans qu'aucune raison ne justifie qu'il soit subitement grevé d'une servitude d'utilité publique.

Elles dénoncent également le fait que les griefs formulés lors de l'enquête publique ne sont repris que de façon succincte dans l'acte attaqué et que celui-ci ne contienne aucune motivation quant au but poursuivi ni quant à la nécessité de prévoir une voirie de 12 mètres de large.

Elles comprennent d'autant moins l'objectif de cet arrêté que le conseil communal avait indiqué, dans sa délibération du 5 février 2015, que le but de l'élaboration du plan était de déterminer des excédents de voirie, et non pas d'étendre l'alignement sur les parcelles privées.

Elles critiquent la décision de prévoir une voirie d'une largeur de 12 mètres, qu'elles considèrent excessive, en faisant valoir que la largeur normale d'une route en zone rurale est de 5 à 6 mètres et que celle d'une rue de village est souvent beaucoup moins large, dans le but de ralentir le trafic pour des raisons de sécurité routière. Elles précisent que, dans la rue du Chenai, des ralentisseurs en forme de chicane ont été placés par la commune en 2016 pour empêcher les voitures de rouler trop vite, et qu'aucune ligne de bus n'emprunte cette voirie.

Elles estiment que le seul avis du commissaire-voyer, qui exige d'avoir 6 mètres de part et d'autre de l'axe de la voirie, n'est pas un motif suffisant pour justifier le changement d'alignement, d'autant que cet avis est, selon elles, « probablement biaisé » car il se base sur la largeur de la route telle qu'elle est reprise à l'atlas des chemins vicinaux, et non pas sur le plan d'aménagement et

d'alignement adopté après la première guerre mondiale. Elles affirment en outre que l'avis du commissaire-voyer du 16 janvier 2023 mentionné dans l'avis du collège provincial n'était pas repris dans le dossier administratif mis à disposition lors de l'enquête publique.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse conteste la recevabilité du moyen, faisant valoir que la lecture de la requête ne permet pas d'en cerner la portée, en violation de ses droits de la défense. Elle rappelle le prescrit de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure, selon lequel la requête doit contenir un exposé des moyens, c'est-à-dire l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été violée. Elle indique ne pas comprendre, à la lecture des développements du moyen, en quoi l'article 5 du décret du 6 février 2014 précité a été violé ni la critique relative au devoir de minutie, dès lors qu'une enquête publique a été organisée et que la commune a pris en considération tous les éléments en lien avec la police administrative spéciale de la voirie. Elle s'étonne que ni la violation de l'article 24 de ce même décret ni celle du principe de l'effet utile de l'enquête publique ne sont invoquées alors que le moyen semble mettre en cause celle-ci.

Elle conteste ensuite l'intérêt des parties requérantes à leur moyen unique. Elle soutient qu'en l'espèce, les parties requérantes, qui ont toutes pu faire valoir leurs observations par écrit durant l'enquête publique, ne peuvent valablement soutenir que celle-ci est entachée d'irrégularités, outre qu'elles demeurent en défaut d'établir, de manière concrète, l'incidence des irrégularités alléguées sur le sens de la décision prise.

Sur le fond, elle considère que le moyen manque en fait et en droit.

Elle affirme que les parties requérantes se méprennent sur le contenu et les effets de l'acte attaqué et rappelle qu'en l'espèce, le conseil communal a procédé à l'adoption d'un plan général d'alignement dans le cadre de la police administrative spéciale de la voirie. Elle souligne que le plan d'alignement général est, selon la définition qu'en donne l'article 2, 4^o, du décret du 6 février 2014, un document à valeur réglementaire adopté par le conseil communal et qu'il peut, en réalité, être assimilé à une « zone de réservation » en ce qu'il est destiné à créer une zone non constructible permettant la réalisation de projets futurs. Elle indique que ce document relève de la police administrative spéciale de la voirie, dont l'objectif est de protéger l'intégrité matérielle du domaine public et, conformément à l'article 1^{er} du décret précité, de « préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries

communales, ainsi que d'améliorer leur maillage », ce qui le distingue dès lors du plan d'alignement des constructions au sens de la police administrative spéciale de l'urbanisme.

Elle soutient que les plans généraux d'aménagement pris en exécution de l'arrêté-loi du 25 août 1915 relatif à la construction des communes belges détruites, lequel imposait aux communes d'établir des tels plans destinés à servir de base aux autorisations de construire ou de reconstruire, sont des plans d'aménagement élaborés dans le cadre de la police de l'urbanisme et qu'il ne doivent dès lors pas faire partie du contenu du projet de plan général d'alignement de voirie ni servir de base à celui-ci.

Elle estime également qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation de la largeur d'une voirie communale à la sienne, outre que le moyen n'est pas pris de l'erreur manifeste d'appréciation et que le collègue provincial et le commissaire-voyer ont émis des avis favorables sur le projet de plan général d'alignement.

Elle considère enfin que les parties requérantes se méprennent sur la portée de l'acte attaqué, dès lors que celui-ci n'a pas pour effet de leur « reprendre [leur] terrain » mais a pour seule conséquence d'imposer une servitude légale d'utilité publique.

C. Le mémoire en réplique

À titre liminaire, les parties requérantes déplorent que le dossier administratif n'est pas complet, dès lors que n'y figure pas le plan général d'alignement adopté le 30 mai 1920 par le conseil communal de l'ancienne commune de Porcheresse. Elles regrettent également que le dossier administratif n'indique pas quelles pièces ont été soumises à l'enquête publique et précisent que les pièces n^{os} 2 à 5 qu'il contient ne faisaient pas partie du dossier consultable au cours de celle-ci.

Quant à la recevabilité du moyen, elles soulignent que la partie adverse se défend sur le fond, ce qui signifie qu'elle comprend sa portée.

Quant à leur intérêt au moyen, elles rappellent que l'irrégularité de l'enquête publique a été soulevée par la troisième d'entre elles dans sa réclamation. Elles soutiennent que cette situation a affecté la régularité de la procédure dès lors que plusieurs propriétaires riverains de la rue du Chenai n'ont probablement pas eu accès au dossier lors de l'enquête. Elles ajoutent que le dossier consultable à cette

occasion ne contenait pas la décision du collège communal du 7 mars 2017 produite au dossier administratif, ni les pièces n^{os} 2, 3 et 5, de sorte qu'elles se sont basées sur un dossier incomplet pour formuler leurs réclamations. Elles considèrent que le principe de minutie a été violé par ces irrégularités et qu'elles ont toutes les trois intérêt à ce que l'enquête publique se déroule correctement.

Sur le fond, elles estiment avoir établi que la commune n'a pas suivi la procédure décrite à l'article 5 du décret du 6 février 2014 et s'en expliquent comme suit :

- « - le plan général d'alignement approuvé par le Conseil communal du 30 mai 1920 et approuvé par le Haut-Commissaire royal adjoint, le 9 juillet 1920, n'a pas été repris dans le dossier ;
- l'avant-projet établi par le géomètre n'a pas été approuvé par le Collège communal avant d'être soumis à enquête publique car les décisions du Collège communal du 7 mars 2017 et du 30 novembre 2017 [lire : 2022] prennent acte de ce plan et ne l'approuvent pas ;
- le dossier soumis à enquête publique n'était pas complet car les pièces 2 à 5 n'étaient pas consultables, ni [le] plan général d'alignement du 30 mai 1920 ;
- l'enquête publique ne s'est pas déroulée correctement comme indiqué par le [troisième] requérant dans ces griefs et dans la requête en [annulation] ».

Elles font valoir que la partie adverse, qui déclare dans son mémoire en réponse que le plan d'alignement établi lors de la reconstruction du village est un plan d'aménagement, perd de vue que ce plan a été élaboré conformément à la loi du 8 avril 1919 sur l'adoption nationale des communes et sur la restauration des régions dévastées et qu'il avait surtout trait à la voirie, fort endommagée lors de la première guerre mondiale.

Elles reprochent encore à l'autorité de ne pas avoir examiné les remarques formulées par les deux premières d'entre elles dans leurs réclamations, aucune motivation ne pouvant être trouvée concernant l'élargissement de l'alignement et les emprises sur les terrains vendus par la commune en 2011. Elles observent qu'aucun travaux d'aménagement de la voirie n'est prévu devant leur propriété.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse n'aperçoit pas en quoi l'article 5 du décret du 6 février 2024 et le principe de minutie ont été violés. Elle indique que le plan général d'alignement du 30 mai 1920 évoqué par les parties requérantes n'a jamais été publié et doit dès lors être écarté, de sorte que la référence à l'atlas des chemins vicinaux qui figure dans l'acte attaqué est pertinente.

Selon elle, il ressort de cet atlas que la rue du Chenai présente une largeur de minimum douze mètres sur l'ensemble de son parcours, de sorte que l'acte attaqué n'agrandit pas l'assiette existante de la voirie mais a pour objet de conserver un alignement de cette grandeur.

E. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes affirment que la partie adverse « dispose (ou devrait en tout cas disposer) » du plan général d'alignement du 30 mai 1920 et que l'absence de référence à celui-ci a induit en erreur les personnes qui ont pris connaissance des pièces consultables lors de l'enquête publique.

V.2. Examen

A. Sur la formulation du moyen

1. Le moyen visé à l'article 2 du règlement général de procédure consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte.

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.

2. En l'espèce, les parties requérantes ont formulé, dans leur requête en annulation, un « moyen unique », en préambule duquel elles ont clairement identifié les règles de droit dont elles invoquent la violation, à savoir l'article 5 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, le principe général de la motivation matérielle, ainsi que les principes généraux de bonne administration, et notamment le principe de minutie.

Elles ont ensuite exposé pourquoi, selon elles, la disposition et les principes précités ont été violés en l'espèce.

Outre les disposition et principes formellement visés à l'appui du moyen unique, la lecture de ses développements révèle qu'elles critiquent également le

déroulement de l'enquête publique, de même que la décision du collège communal approuvant le plan établi par le géomètre le 10 novembre 2016.

3. Il résulte de ce qui précède que la requête en annulation contient un exposé des moyens conformément à l'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure et que la partie adverse est en mesure de comprendre les critiques de légalité élevées à l'encontre de l'acte attaqué, auxquelles elle a d'ailleurs répondu dans son mémoire en réponse.

4. Partant, l'exception d'irrecevabilité du moyen n'est pas fondée.

B. Sur l'intérêt au moyen

5. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Si les modalités d'enquête constituent des formes substantielles, il reste que celui qui critique une décision faisant suite à l'enquête n'a, en principe, intérêt à invoquer l'irrégularité de celle-ci que si le vice qu'il dénonce l'a empêché d'exercer son droit de réclamation en connaissance de cause ou en temps utiles, ou lorsqu'il démontre que l'autorité n'a pu se prononcer en connaissance de cause du fait de cette irrégularité.

6. En l'espèce, il ressort du dossier administratif que l'enquête publique a suscité le dépôt de cinq réclamations, parmi lesquelles figurent celles des trois parties requérantes. Plus particulièrement, le troisième requérant y dénonce déjà, notamment, l'irrégularité de l'enquête publique en raison des modalités de consultation du dossier et du contenu de celui-ci. Les griefs liés aux modalités de l'enquête n'ont toutefois pas empêché les parties requérantes de consulter le dossier et de déposer leurs réclamations, de sorte qu'elles n'ont pas été privées d'une garantie. Elles ne démontrent pas davantage que ces irrégularités sont susceptibles d'avoir eu une quelconque influence sur le sens de la décision prise.

Quant à la complétude du dossier soumis à enquête publique, les parties requérantes n'indiquent pas en quoi l'absence des documents qu'elles évoquent – la décision du conseil communal approuvant le cahier spécial des charges relatif à l'élaboration d'un plan d'alignement, la délibération du collège communal attribuant le marché public y relatif, la délibération du collège communal prenant acte du plan général d'alignement et la délibération du collège communal décidant de soumettre

le projet de plan à enquête publique – les a privées d’une garantie ou a pu avoir une influence sur le sens de l’acte attaqué.

S’agissant en particulier du grief pris de l’absence au dossier du plan d’alignement arrêté par le conseil communal de Porcheresse le 30 mai 1920, aucune norme n’imposait à l’autorité communale de joindre ce document au dossier soumis à enquête publique.

7. Par conséquent, les griefs liés au déroulement de l’enquête publique sont irrecevables à défaut d’intérêt dans le chef des parties requérantes.

C. Sur le fond

8. Suivant l’article 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, celui-ci a pour but 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.

9. L’alignement général est défini à l’article 2, 4°, du même décret comme étant le « document graphique à caractère réglementaire figurant dans un plan et déterminant les limites longitudinales tant présentes que futures d’une ou plusieurs voiries; il donne une destination publique aux terrains qui sont ou seront incorporés dans la voirie; ces terrains sont ainsi, le cas échéant, grevés d’une servitude légale d’utilité publique ».

Selon les travaux préparatoires de cette disposition, le plan général d’alignement « frappe notamment les biens privés d’une servitude *non aedificandi* et oblige les riverains à se conformer à son tracé », la voirie pouvant n’être réalisée que plus tard ou pour partie seulement dans les limites de ce plan (*Doc. parl.*, Parl. wal., sess. 2013-2014, n° 902/1, p. 6).

10. L’article 5 du décret dispose comme suit :

« Le conseil communal décide de l’élaboration du projet de plan général d’alignement. À la demande du conseil communal, le collège communal élabore et soumet à enquête publique le projet de plan général d’alignement. L’enquête publique a lieu conformément à la section 5, du Titre 3.

Dès la clôture de l’enquête publique, le collège communal soumet le projet de plan général d’alignement à l’avis du collège provincial. Dans les soixante jours à dater de la réception de la demande d’avis, le collège provincial transmet son avis au collège communal; à défaut, son avis est réputé favorable.

Dans les cent vingt jours à dater de la clôture de l’enquête publique, le conseil communal prend connaissance des résultats de l’enquête publique et de l’avis du

collège provincial et arrête, le cas échéant, le plan général d'alignement; à défaut, le plan général d'alignement est réputé refusé.

Le public est informé 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 communiquée par écrit aux propriétaires riverains.

Les dispositions relatives à l'adoption du plan général d'alignement sont applicables à sa révision ou à son abrogation.

Le Gouvernement peut arrêter les formes et le contenu du plan général d'alignement ».

11. En l'espèce, il résulte des éléments mentionnés dans l'exposé des faits que la procédure a été suivie conformément à l'article 5 du décret du 6 février 2014. En particulier, le collège communal a, par une décision du 7 mars 2017, pris acte du projet de plan d'alignement général de la rue de Chenai et décidé, le 30 novembre 2022, de soumettre ce plan à enquête publique. Pour le surplus, l'article 5 précité n'exige pas que la procédure soit, au stade préalable à l'enquête publique, menée dans un délai déterminé.

Partant, le grief pris de la violation de l'article 5 du décret du 6 février 2014 n'est pas fondé.

12. En vertu du principe général de la motivation interne ou matérielle, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent ressortir, soit de l'acte elle-même, soit du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe, c'est-à-dire de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte attaqué repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles pour la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

Les explications que l'autorité donne *a posteriori*, dans ses écrits de procédure, ne sont pas de nature à pallier les lacunes du dossier administratif ni les insuffisances de la motivation interne de l'acte attaqué.

Par ailleurs, les réclamations 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. Il est à cet égard de jurisprudence constante que si la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en principe, contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique, il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux réclamations 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. Les réclamants et, en cas de litige, le juge, doivent pouvoir comprendre, à la lecture de la décision, les motifs pour lesquels les objections formées lors de l'enquête n'ont pas été retenues.

Enfin, comme toute servitude légale d'utilité publique, celle qui est créée à la suite de l'adoption d'un plan général d'alignement ne peut être imposée qu'en vue de satisfaire l'intérêt général.

13. En l'espèce, ni les pièces du dossier administratif ni l'acte attaqué ne permettent de comprendre les raisons qui ont conduit l'autorité à retenir un alignement de 6 mètres de part et d'autre de l'axe de la voirie par rapport à la situation factuelle actuelle.

Tout au plus, la décision du conseil communal du 5 février 2015 mentionne-t-elle l'existence de la « demande [d'un riverain] d'acquérir le terrain communal devant son habitation sise rue du Chenai [...] » ainsi que « les demandes faites par le passé par différents riverains pour acquérir des excédents de voirie le long de la voirie précitée », tout en exposant que « la réalisation d'un [plan général d'alignement] permet une étude globale et non une appréciation des demandes au cas par cas ». Aucune de ces considérations ne permet toutefois de justifier la décision de fixer la largeur de la voirie, préexistante et située dans le centre du village, à 12 mètres alors que l'opportunité de cette distance avait été mise en doute de manière précise au cours de l'enquête publique, comme le relève l'auteur de l'acte attaqué lui-même.

14. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse se limite, sur ce point, à renvoyer aux avis favorables du collège provincial et du commissaire-voyer. L'avis du commissaire-voyer, auquel le collège provincial renvoie, est formulé comme il suit :

« [J]'émets un avis favorable de principe en ce qui concerne l'insertion des zones privées, se situant entre l'axe de la voirie existante et le futur alignement fixé à une distance de 6 mètres de l'axe de ladite voirie, dans le domaine public ainsi [qu'] en ce qui concerne l'insertion des excédents de domaine public aux parcelles privées comme indiqué sur le plan d'alignement proposé ».

Les termes de cet avis ne permettent pas davantage de comprendre les motifs d'intérêt général justifiant la largeur retenue pour l'alignement de la voirie en question, en particulier au regard des objectifs poursuivis par le décret du 6 février 2014 précité et des circonstances de l'espèce.

15. En conclusion, le moyen unique est fondé en tant qu'il est pris du défaut de motivation matérielle.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du 28 mars 2023 par laquelle le conseil communal de Daverdisse arrête le plan général d'alignement de la voirie dénommée rue du Chenai à Porcheresse.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'arrêté annulé aux valves communales de Daverdisse, conformément à l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

Article 3.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 juin 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay