

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.310 du 11 février 2025

A. 238.810/XV-5.393

En cause : **l'Université Catholique de Louvain** (en abrégé UCLouvain),
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuelle GONTHIER, avocat,
rue de la Vénérerie, 29
1170 Bruxelles,
également assistée et représentée par
M^{es} David RENDERS et Caroline DELFORGE, avocats.
rue du Concours, 1
1170 Bruxelles,

contre :

la ville d'Ottignies-Louvain-La-Neuve,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant, 56
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 avril 2023, la partie requérante demande l'annulation du « “[r]èglement complémentaire de police sur la circulation routière - restrictions de circulation dans le piétonnier de Louvain-la-Neuve” adopté le 8 septembre 2020 par le conseil communal de la partie adverse ».

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 31 mai 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 17 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 janvier 2025.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Emmanuelle Gonthier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles

1. La partie requérante est propriétaire de terrains, bâtiments, parkings et chemins situés sur le territoire de la partie adverse.

2. Le 1^{er} septembre 1981, le conseil communal de la partie adverse adopte un « règlement complémentaire de police sur le roulage » relatif à l'« entièreté du site [u]niversitaire de Louvain-la-Neuve ». Il impose notamment des interdictions et restrictions de la circulation. Sont ainsi décrétées « rue piétonnières » plusieurs voiries qui ne seront accessibles qu'aux véhicules de sécurité et, de 6 heures à 11 heures, aux véhicules de dix tonnes maximum, pour la desserte locale et seulement pendant le temps nécessaire à la desserte, dans les deux sens de la circulation.

Ce règlement est adapté à plusieurs reprises.

3. Le 24 avril 2012, le conseil communal de la partie adverse adopte un nouveau règlement complémentaire de police sur la circulation routière qui abroge le précédent, adopté le 28 juin 2010.

Ce règlement décrète plusieurs voiries en zone piétonne, excepté pour le chargement et le déchargement les jours ouvrables de 6 heures à 10 heures et excepté les cyclistes, le secteur étant interdit aux conducteurs de véhicules dont la masse dépasse dix tonnes. Le même règlement décrète d'autres voiries en zone piétonne « excepté les cyclistes ». Il interdit également d'autres voiries à tout conducteur.

4. Le 8 septembre 2020, le conseil communal de la partie adverse adopte un nouveau règlement complémentaire de police sur la circulation routière relatif aux « restrictions de circulation dans le piétonnier de Louvain-la-Neuve ». Il s'agit de l'acte attaqué.

Ce règlement abroge le règlement complémentaire du 24 avril 2012, précité, au motif que, suivant son préambule, celui-ci doit être réadapté et complété « compte tenu de la création d'un nouveau piétonnier dans le secteur Courbevoie ». Le même préambule précise que les mesures prévues par ce règlement « concernent les voiries communales ».

Son article 2 prévoit que les rues énumérées dans la liste qui y est reprise sont décrétées en zone piétonne, excepté pour le chargement et le déchargement les jours ouvrables de 6 heures à 10 heures et excepté les cyclistes. L'accès de ces rues est interdit aux conducteurs de véhicules dont la masse en charge dépasse dix tonnes. Cet article vise notamment les voiries suivantes : la place Blaise Pascal, la passerelle de l'Aula Magna, la terrasse de l'Aula, le chemin Aristote, le sentier du Luxembourg, la terrasse des Ardennais.

Suivant son article 4, les rues qu'il énumère sont décrétées en zone piétonne, « excepté les cyclistes ». S'y trouvent notamment reprises la cour des Fleurets, la ruelle du Cheval Godin et la promenade du Pays Mosan.

Son article 7 interdit plusieurs voiries à tout conducteur. Il vise notamment la rue Archimède, la place des Sciences, la place Sainte Barbe, la place du Levant, la place et le chemin Louis Pasteur, la rue du Compas, la rue de la Croix du Sud, la rue A. Quételet, la rue Teilhard de Chardin, le chemin de la Chaufferie et le chemin du Cyclotron.

Son article 11 prévoit que « le présent règlement sera soumis à l'approbation du [m]inistre de la Mobilité et des Transports ».

5. L'acte attaqué est publié le 21 avril 2022 par voie d'affiche, selon l'annotation inscrite dans le registre tenu conformément à l'article L1133-2, alinéa 2, du même Code.

6. Par un courrier électronique du 9 février 2023, le « [f]acilitateur UCLouvain », membre du cabinet de l'administratrice générale de la partie requérante, s'adresse au commissaire de la zone de police compétente pour l'informer du fait qu'il a été sollicité pour des difficultés lors de certaines livraisons dans les cercles étudiants, d'une part parce que « des barrières mécaniques de la ville ne sont pas toujours totalement ouvertes entre 6h et 10h », d'autre part au motif que « de gros transporteurs déchargent parfois pendant plus de 15 minutes et [qu']il arrive que des agents les menacent de PV car le stationnement est interdit ».

Il ajoute notamment qu'il « pense qu'il existe un règlement général de police sur la circulation routière » mais qu'il ne l'a pas trouvé sur le site de la ville.

7. Par un courrier électronique du 10 février 2023, le commissaire envoie une copie de l'acte attaqué au « [f]acilitateur UCLouvain ».

8. Par un courrier du 16 mars 2023, l'administratrice générale de la partie requérante écrit au collège communal de la partie adverse pour lui faire savoir que, d'un premier examen rapide de l'acte attaqué, il ressort que les voiries qu'elle énumère appartiennent à l'université et sont privées. Elle demande que le plus prochain conseil communal modifie le règlement « pour qu'il cesse de mentionner ces espaces » et signale qu'à défaut, son annulation sera sollicitée devant le Conseil d'État « au début du mois d'avril, compte tenu de la prise de connaissance du règlement ce 10 février 2023 ».

9. Par un courrier du 28 mars 2023, le collège communal de la partie adverse répond à l'administratrice générale de la partie requérante pour lui exposer, en substance, que la notion de voirie publique est une notion de pur fait, étant entendu qu'une voirie est publique dès l'instant où elle est accessible au public et que la propriété de l'assiette importe peu à cet égard.

10. Par un courrier du 24 mai 2023, l'administratrice générale de la partie requérante répond notamment au collège communal de la partie adverse qu'elle a reçu sa correspondance le 6 avril 2023 et que le recours en annulation a été introduit.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le recours en annulation est tardif au motif que la partie requérante l'a introduit au-delà du délai de soixante jours à compter de la publication légalement prévue de l'acte attaqué, laquelle a eu lieu le 21 avril 2022 conformément au prescrit de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Elle précise que l'article 14 du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun, qui est selon elle une disposition d'exécution relative aux mesures de police sur la circulation routière prises sur la base du décret précité, ne pourrait impliquer un report de la prise de cours du délai de recours en annulation et « ne pourrait se substituer à la prise de cours du délai de recours à l'encontre d'un acte dont la publication est légalement prévue ». Elle observe que ce n'est pas ce que prétend la partie requérante dans sa requête en annulation, puisque, « à tort, cette dernière calcule son délai à compter de la communication de l'acte attaqué par les services de police et ainsi de sa prise de connaissance le 10 février 2023 ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait, tout d'abord, valoir que « la partie adverse n'établit nullement que le règlement complémentaire de police entrepris aurait fait l'objet de la publication requise par l'article 14 du décret du 19 décembre 2007 [précité] ».

Ensuite, selon elle, « la partie adverse n'établit pas davantage que le règlement litigieux aurait fait l'objet d'une publication régulière, de nature à faire débiter [...] le délai de recours » puisque l'affiche par laquelle il a été en l'espèce procédé à la publication du règlement litigieux ne comporte pas la mention de la décision de l'autorité de tutelle, pourtant requise par l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. À cet égard, elle observe que le dossier administratif n'établit pas que le règlement entrepris aurait été soumis à l'autorité de tutelle.

Enfin, la partie requérante fait valoir qu'il n'est pas démontré que la publicité a été réalisée après que l'acte attaqué a été approuvé par « l'agent approbateur désigné par le Gouvernement » comme le prévoit l'article 4 du décret du 19 décembre 2007 précité et que la partie adverse reste muette sur cette question, alors même qu'elle avait souligné dans sa requête en annulation qu'elle ignorait si le règlement attaqué avait été soumis à l'autorité de tutelle et si celle-ci l'avait approuvé.

IV.1.3. Les derniers mémoires

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose qu'il se déduit du libellé de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation que la mention de la décision de l'autorité de tutelle n'est obligatoire que si elle existe, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Elle déclare qu'elle « n'a pas retrouvé trace, à ce stade, d'avoir soumis à la tutelle [le règlement attaqué], ni *a fortiori*, de décision d'approbation » et que le règlement « ne serait donc pas entré en vigueur ». Elle considère que le Code de la démocratie locale régit uniquement la publication, et non les conséquences de l'absence d'approbation par l'autorité de tutelle, qui sont à son avis régies par l'article 4, § 2, du décret du 19 décembre 2007. Elle estime qu'en l'absence de décision de l'autorité de tutelle, la publication de l'acte attaqué respecte le prescrit de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qu'elle est donc valable et que le délai de recours en annulation a bien commencé à courir à compter de cette publication.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante déclare prendre acte du fait que la partie adverse reconnaît n'avoir pas transmis l'acte attaqué à l'agent d'approbation comme le requiert pourtant l'article 4, § 2, du décret du 19 décembre 2007. Elle en déduit, en substance, qu'à défaut d'avoir été soumis à l'autorité de tutelle, l'acte attaqué n'a pu être valablement publié et que, par conséquent, le délai de recours au Conseil d'État n'a pas encore commencé à courir, de sorte qu'il ne pourrait être considéré que son recours en annulation est tardif.

IV.1.4. Les plaidoiries

Invitée à s'expliquer sur l'éventuel caractère prématuré du recours en annulation, compte tenu de la déclaration faite par la partie adverse dans son dernier mémoire, concernant son impossibilité de produire une pièce démontrant l'envoi de l'acte attaqué à l'autorité de tutelle pour approbation, la partie requérante rappelle tout d'abord les principes en matière de recevabilité de recours dirigés contre des actes administratifs soumis à tutelle d'approbation et en vertu desquels, lorsqu'au moment de l'introduction du recours, l'acte litigieux n'a pas encore été approuvé par

l'autorité de tutelle, le recours est prématuré. Elle évoque ensuite de la jurisprudence suivant laquelle il y a lieu de considérer que l'approbation intervenue en cours d'instance annihile cette cause d'irrecevabilité. Enfin, elle cite de la jurisprudence qu'elle estime transposable en l'espèce et qui impliquerait que, dès lors que le règlement attaqué est « exécuté dans les faits », son recours est d'ores et déjà recevable. Elle suggère que les débats soient rouverts afin que la partie adverse soit invitée à expliquer si elle a soumis le règlement attaqué à la tutelle et, dans l'affirmative, quelle a été sa réponse. Subsidiairement, en cas de rejet de son recours au motif qu'il serait prématuré, elle demande que les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, soient mis à charge de la partie adverse.

Invitée à réagir à la même question, la partie adverse confirme que si elle n'a pas retrouvé de trace d'un envoi à la tutelle, c'est que celui-ci n'a pas eu lieu. Elle explique que le règlement attaqué connaît sans doute une exécution dans les faits, ce qui permettrait de considérer que le recours n'est pas prématuré. Elle maintient toutefois que celui-ci est tardif, la publication par voie d'affichage, même imparfaite, ayant été réalisée et ayant permis d'atteindre l'objectif de porter le règlement attaqué à la connaissance du public.

À la question de savoir comment savoir si le règlement qui reçoit concrètement exécution est le règlement attaqué ou plutôt celui du 24 avril 2012 qu'il abroge, la partie requérante répond que c'est bien l'acte attaqué qui a été envoyé par le commissaire de la zone de police compétente au facilitateur de l'université. En réplique à la plaidoirie de la partie adverse, elle répète que la publicité donnée à l'acte attaqué est incomplète, notamment parce qu'il n'a pas fait l'objet de l'apposition d'une signalisation routière conforme, pourtant requise par l'article 14 du décret du 19 décembre 2007, précité.

IV.2. Appréciation

1. Un acte administratif ne peut être contesté devant le Conseil d'État qu'après que tout ce qui concourt à le rendre exécutoire est acquis. En particulier, un acte soumis à approbation n'est pas attaquant avant que l'approbation (ou l'improbation), éventuellement implicite, soit donnée.

2. En l'espèce, il n'est pas contesté que le règlement attaqué est soumis à la tutelle spéciale d'approbation prévue par l'article 4, § 2, du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun, qui, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose comme il suit :

« Les règlements complémentaires visés au paragraphe 1^{er} et à l'article 12 sont soumis à l'agent d'approbation, qui, selon le cas, approuve tout ou partie du règlement complémentaire ou ne l'approuve pas.

Un règlement complémentaire entre en vigueur si l'agent d'approbation ne se prononce pas dans :

1° les vingt jours de la réception du règlement complémentaire, en cas de consultation préalable;

2° les soixante jours de la réception du règlement complémentaire, en l'absence de consultation préalable.

Un recours est ouvert à l'encontre de la décision d'improbation ou d'approbation partielle auprès du Gouvernement. Il est introduit dans les soixante jours de la réception de la décision. À défaut de décision dans les quarante-cinq jours de la réception du recours, la décision d'improbation ou d'approbation partielle devient définitive ».

Si l'article 4, § 3, du décret du 19 décembre 2007, précité, autorise le Gouvernement wallon à « déterminer les règlements complémentaires qui ne sont pas soumis à l'agent d'approbation » visé à l'article 4, § 2, précité, la partie adverse ne soutient pas – et il n'est pas établi – que le règlement attaqué ne devait pas lui être soumis par application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 mars 2019 « portant exécution du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 2009 relatif aux délégations de pouvoirs au Service public de Wallonie ».

Il ne ressort pas du dossier administratif communiqué par la partie adverse que le règlement attaqué a été transmis à l'agent d'approbation visé à l'article 4, § 2, précité, ni que celui-ci en a accusé réception. La partie adverse déclare d'ailleurs dans son dernier mémoire qu'elle « n'a pas retrouvé trace, à ce stade, d'avoir transmis [l'acte attaqué] à la tutelle » et confirme à l'audience qu'un tel envoi n'a pas eu lieu.

À défaut pour la partie adverse d'avoir adressé l'acte attaqué à l'agent d'approbation, qui ne l'a donc pas reçu, les délais prévus par l'article 4, § 2, du décret du 19 décembre 2007, pour que celui-ci soit approuvé, le cas échéant implicitement, n'ont pas encore pu commencer à courir.

Il y a lieu de conclure de ce qui précède qu'au jour de l'introduction du recours et au jour de l'audience, l'acte attaqué n'était ni définitif ni exécutoire. Il ne peut donc en tant que tel faire grief à la partie requérante, l'exécution que la partie adverse lui aurait le cas échéant assurée sans attendre son approbation par l'autorité

de tutelle relevant de la voie de fait que seule la juridiction compétente de l'ordre judiciaire pourrait censurer. Le recours de la partie requérante doit dès lors être déclaré irrecevable parce qu'il est prématuré.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse n'ayant pas respecté la procédure d'élaboration du règlement attaqué, telle qu'imposée par le décret du 19 décembre 2007, précité, il y a lieu de mettre les dépens à sa charge, en ce compris l'indemnité de procédure de 770 euros sollicitée par la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 février 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly