CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 264.593 du 21 octobre 2025

A. 234.136/XIII-9337

En cause : 1. **P. W.**,

2. **V. F.**,

3. **L. B.**,

ayant tous élu domicile chez
M^e Séverine HOSTIER, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

1. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,
2. **la ville de Liège**,
représentée par son collège communal,

Partie intervenante :

la société anonyme MATEXI PROJECTS,
ayant élu domicile chez
M^es Michel DELNOY
et Martin LAUWERS, avocats,
rue Saint-Hubert 17
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 juillet 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 18 mars 2021 par laquelle le fonctionnaire délégué décide d'accorder à la société anonyme (SA) Matexi Projects un permis d'urbanisme de constructions groupées, ayant pour objet la construction de 48 unités (35 maisons et 13 appartements) en deux blocs, sur un bien sis à Liège, Thier de la Chartreuse, 70 à 94.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 28 octobre 2021, la SA Matexi Projects a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 2 décembre 2021.

Par une requête introduite le 21 mars 2022, la deuxième requérante a demandé, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de la même décision. L'arrêt n° 253.445 du 1er avril 2022 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.445). Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 6 avril 2022 par la deuxième requérante.

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

M. Pierre Malka, 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 requérantes, première partie adverse et partie intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 février 2025.

Mme Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Séverine Hostier, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me Michel Delnoy, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, a été entendu en son avis.

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. La partie intervenante indique être propriétaire de terrains sur le site dit « la Chartreuse » à Liège depuis 2004. L'intégralité du site fait l'objet d'un arrêté de classement du 31 octobre 1991 et est constitué, outre les terrains de la partie intervenante, de l'ancien fort militaire de la Chartreuse et du parc des Oblats. Une partie de l'ancien site militaire est déjà classée depuis le 13 janvier 1989.

Les terrains destinés à accueillir le projet litigieux sont situés dans une zone d'aménagement communal concerté (ZACC). Ils ont une superficie de 2,4 hectares, tandis que l'ancien site militaire et historique a une surface de 9,83 hectares et le parc des Oblats une superficie de 20 hectares.

La partie intervenante indique qu'un premier permis d'urbanisme a été délivré en décembre 2004 pour la démolition de hangars, d'un garage et de dalles de béton et qu'il a ensuite été mis en œuvre.

4. Le 24 novembre 2008, le collège communal de la ville de Liège décide d'adopter un rapport urbanistique et environnemental (RUE, devenu schéma d'orientation local, soit SOL) portant sur le réaménagement de la ZACC du site de la Chartreuse. Dans la carte des affectations, les terrains appartenant à la partie intervenante et situés à front du Thier de la Chartreuse, sont affectés pour l'essentiel à de l'habitat.

Dans le cadre de l'instruction de ce RUE, la commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF) donne un avis favorable, en attirant cependant l'attention sur la nécessité de préserver certains éléments du patrimoine classé (monuments classés, cour et façades de la caserne, maison Lambinon, *etc.*). Elle indique qu'elle « ne soulève aucune objection de principe, mais énonce des objectifs qu'une urbanisation harmonieuse des lieux doit atteindre; […] ces objectifs pourront être rencontrés au travers de la gestion des permis ultérieurs ».

Le RUE est approuvé par un arrêté ministériel du 21 avril 2009 et ne fait l'objet d'aucun recours.

5. Le 9 novembre 2011, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme de constructions groupées portant sur la construction de 22 logements à front du Thier de la Chartreuse.

Cette demande de permis est accompagnée d'une étude d'incidences sur l'environnement, réalisée en 2011, laquelle inclut un inventaire des espèces présentes sur le terrain sis à front du Thier de la Chartreuse. La conclusion de cette étude, quant au milieu biologique, est que ce terrain « n'est concerné par aucun statut de protection » et qu'« aucune espèce d'intérêt communautaire » n'y a été recensée.

Le permis d'urbanisme de constructions groupées sollicité est délivré le 26 octobre 2012. Aucun recours n'est introduit à son encontre. Il n'est toutefois pas mis en œuvre et se périme.

6. En 2015, la partie intervenante présente à la ville de Liège un *masterplan* pour des constructions sur ses terrains du site de la Chartreuse.

7. Le 24 mai 2017, elle introduit une deuxième demande de permis d'urbanisme de constructions groupées portant sur l'intégralité de son terrain sis à front du Thier de la Chartreuse. Cette demande de permis porte sur la construction de 74 logements. Elle est accompagnée d'une nouvelle étude d'incidences sur l'environnement établie en 2017, dont la conclusion, s'agissant des espèces naturelles, est que le terrain ne présente pas d'intérêt écologique particulier, si ce n'est que des pieds d'orchidées (épipactis à larges feuilles) doivent être déplacés dans une zone du site correspondant à leur habitat naturel.

La commission consultative communale de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) émet un avis favorable sur cette demande le 13 novembre 2017.

À la fin de l'année 2017, le projet fait l'objet d'une levée massive de boucliers de la part de particuliers, notamment de riverains. La partie intervenante décide de retirer sa demande.

8. En vue de déposer une troisième demande, elle organise, le 25 avril 2018, une réunion d'information préalable à la réalisation d'une nouvelle et troisième étude d'incidences sur l'environnement. Le projet envisagé et présenté lors de cette réunion porte sur la construction d'une soixantaine de logements.

9. Le 29 mai 2019, elle introduit une troisième demande de permis d'urbanisme de constructions groupées, laquelle prévoit la construction de

48 logements. Elle est accompagnée d'une nouvelle étude d'incidences sur l'environnement.

10. Le dossier de demande est déclaré complet le 6 décembre 2019.

Une enquête publique est organisée entre les 20 janvier et 19 février 2020. Elle donne lieu à 3.585 réclamations.

11. Le 9 janvier 2020, la CRMSF émet un avis favorable conditionnel.

Le 27 janvier 2020, la CCATM émet un avis favorable conditionnel.

Le 10 mars 2020, l'agence wallonne pour le patrimoine (AWaP) émet un « avis totalement défavorable ».

12. Le 29 juin 2020, le conseil communal de la ville de Liège arrête la modification du plan d'alignement du Thier de la Chartreuse.

Le même jour, il marque son accord sur l'ouverture et la modification de voiries communales sises Thier de la Chartreuse.

Des recours sont introduits contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Un arrêté ministériel du 19 novembre 2020 rejette les recours et autorise les ouvertures et modifications de voirie projetées.

13. Le 5 février 2021, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur la demande de permis d'urbanisme.

14. Le 5 mars 2021, il décide de proroger de 30 jours le délai d'instruction de cette demande.

15. Le 18 mars 2021, le fonctionnaire délégué envoie son avis conforme favorable et une proposition de décision d'octroi du permis d'urbanisme au collège communal.

Celui-ci ne statue pas dans le délai qui lui est imparti. Il en résulte que, par application de l'article D.IV.47, § 2, du Code du développement territorial (CoDT), alors applicable, la proposition de décision du fonctionnaire délégué tient lieu de décision. Il s'agit de l'acte attaqué.

La partie intervenante affirme que cette décision fait l'objet d'un affichage à front de voirie le 25 mai 2021.

16. Le 28 janvier 2022, une dérogation à la loi sur la conservation de la nature est octroyée par le département de la nature et des forêts (DNF) à la partie intervenante pour déplacer les orchidées (épipactis à larges feuilles) en dehors du site du projet.

IV. Mise hors cause de la seconde partie adverse

17. Par une lettre du 10 novembre 2021, la ville de Liège demande sa mise hors cause, au motif qu'elle n'est pas l'auteur de l'acte attaqué puisqu'elle n'a pas pris de décision dans le délai prévu par l'article D.IV.46 du CoDT et que, partant, l'avis conforme du 18 mars 2021 du fonctionnaire délégué qui propose l'octroi du permis d'urbanisme sollicité vaut permis d'urbanisme.

18. L'arrêt n° 253.445 du 1er avril 2022 a maintenu la seconde partie adverse à la cause, au terme de l'analyse suivante :

« Dans la mesure où la ville de Liège, auprès de qui la demande de permis a été introduite, a participé à la procédure d'octroi du permis d'urbanisme en procédant aux différentes étapes de l'instruction de la demande et en donnant un avis favorable sur celle-ci, elle a eu un rôle actif dans l'octroi du permis attaqué même si son collège communal s'est abstenu de prendre une décision dans le délai prévu par l'article D.IV.46 du CoDT. *Prima facie*, il y a lieu de la maintenir à la cause en qualité de partie adverse ».

La procédure en annulation, notamment compte tenu de l'absence de tout écrit de procédure déposé par la ville de Liège, n'apporte pas d'élément de nature à remettre en cause la conclusion de l'arrêt de suspension quant à sa désignation en qualité de partie adverse. Il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été décidé en référé.

V. Recevabilité – intérêt au recours

V.1. Thèse de la partie intervenante

19. La partie intervenante conteste l'intérêt à agir de la troisième requérante, au motif que son habitation est située à une centaine de mètres du site où s'implante le projet et qu'elle n'aura pas de vue sur celui-ci, de sorte qu'il n'est pas de nature à impacter ou modifier son cadre de vie.

V.2. Thèse des parties requérantes

20. Les requérants exposent qu'ils sont voisins immédiats du projet, que les deux premiers requérants, domiciliés dans la même rue, auront une vue directe sur les constructions depuis leurs habitations respectives et que le projet litigieux prend place dans le quartier de la troisième requérante, propriétaire d'une habitation dans une rue adjacente. Ils considèrent que, compte tenu de l'importance et de l'incidence du projet sur l'ambiance du quartier, ses valeurs patrimoniale et biologique, et sa tranquillité, ils disposent tous trois d'un intérêt à agir.

V.3. Examen

21. Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

Il reste qu'une annulation doit procurer un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité.

22. Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard

de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie, à peine d'ouvrir la voie au recours populaire.

23. Les parties adverse et intervenante ne contestent pas l'intérêt au recours des deux premiers requérants, dont les habitations respectives se situent dans la même rue et à proximité immédiate du projet, sur lequel ils auront une vue directe. Quant à l'habitation de la troisième requérante, elle se situe dans une rue perpendiculaire à celle accueillant le projet de constructions litigieux et, selon la partie intervenante, « à une centaine de mètres » seulement du site considéré. Partant, la troisième requérante peut, en tout cas, en être qualifiée de voisine « proche ».

Au demeurant, la qualité de voisin ne s'apprécie pas uniquement en fonction d'une distance objectivement et abstraitement définie. Il y a lieu d'avoir également égard à la topographie des lieux, la nature et l'ampleur du projet, ainsi qu'aux nuisances qu'il est susceptible de générer. En l'espèce, compte tenu des dimensions et de la relative ampleur du projet qui porte sur 48 logements, des constructions projetées sur un site non encore urbanisé ainsi que de la modification et la création de voiries communales induites par le projet, l'acte attaqué est susceptible d'affecter la situation et le cadre de vie des trois requérantes.

24. Le recours est recevable.

VI. Moyen soulevé d'office

VI.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

25. L'auditeur rapporteur soulève un moyen d'office pris de l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte attaqué.

26. Il rappelle le délai dans lequel le collège communal doit prendre la décision relative à une demande de permis d'urbanisme lorsque l'avis du fonctionnaire délégué est sollicité, de même que la prorogation des délais d'instruction d'une telle demande, prévue par le CoDT, lorsqu'il y a lieu d'obtenir une décision définitive préalable relative à la voirie communale.

27. À cet égard, il estime qu'il y a lieu d'appliquer *mutatis mutandis* les enseignements de l'arrêt n° 255.242 du 9 décembre 2022, qui a annulé un arrêté

autorisant la création d'une voirie communale, adopté hors délai (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.255.242). Il relève qu'en l'espèce, cela peut avoir une incidence sur la compétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte attaqué, octroyant ultérieurement le permis d'urbanisme sollicité. Dans ce cadre, il a procédé à certaines mesures d'instruction.

28. Il expose qu'en matière de voirie communale, s'agissant du recours introduit par un tiers intéressé, *quod est*, l'article 2, § 3, 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 impose que la décision communale, si elle existe, ou l'ordre du jour du conseil communal au cours duquel la décision a été prise, soient joints au recours, et que la date de la prise de connaissance de la décision ou de l'absence de décision soit mentionnée. Il précise que c'est le lendemain de la réception du recours comprenant les documents et information ainsi exigés que le recours doit être considéré comme « complet ».

Il indique que cette lecture, pour la computation du délai de soixante jours visé à l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, est confortée par l'article 3, § 4, 1°, *in fine*, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 précité qui dispose que, si le recours est introduit par un tiers intéressé, l'autorité régionale invite la commune à lui envoyer une copie du dossier de demande et du dossier d'instruction et lui adresse une copie dudit recours et de l'accusé de réception de ce dernier.

29. En l'espèce, il relève que, par des courriers recommandés envoyés entre les 13 au 31 juillet 2020, plusieurs dizaines de recourants ont introduit un recours contre la décision du 29 juin 2020 autorisant l'ouverture et la modification de voiries communales et que les accusés de réception, délivrés alors et libellés de manière semblable, mentionnent que, selon la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC), ils ne peuvent être considérés comme « complets », au motif que le dossier de recours doit en outre contenir certaines informations émanant de la ville de Liège. Il observe que la manière de transmettre les documents manquants n'est pas indiquée dans ces courriers-types, ceux-ci indiquant cependant une adresse de courrier électronique dans le champ « vos contacts ».

Il constate qu'ensuite, par divers courriers et courriels envoyés entre les 15 juillet et 26 août 2020, de nombreux recourants ont transmis des documents déclarés manquants, à savoir la date de prise de connaissance de la décision attaquée dans le cadre de ce recours organisé et une copie de celle-ci, et que certains d'entre eux, qui avaient déjà transmis les documents requis, les ont à nouveau communiqués. Il fait également état d'un courrier comportant des documents, communiqué par une

association sans but lucratif (ASBL) recourante et reçu le 28 août 2020, mais il estime que, contenant des documents non visés par l'article 2, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 précité, il n'y a pas lieu d'en tenir compte dans le cadre de la computation des délais.

30. Il cite enfin le « dernier courriel » relatif aux documents manquants, daté du 27 août 2020, qui, à son estime, revêt une importance décisive dans la détermination du point de départ du délai de rigueur prescrit par l'article 19 du décret du 6 février 2014 précité mais dont il déplore l'absence de précision quant à la date de réception.

Après de longs développements destinés à déterminer celle-ci, notamment par analogie à l'article 1.5, alinéa 3, du Code civil, entré en vigueur le 1er janvier 2023, ou à d'autres règles applicables en matière administrative ou judiciaire, il arrive à la conclusion que sa date de réception doit être fixée au premier jour ouvrable suivant celui où il est parvenu à l'administration, soit le vendredi 28 août 2020.

31. Il en infère que c'est à cette date que l'ensemble des dossiers de recours pouvaient être déclarés complets et recevables, et non le 22 septembre 2020, comme indiqué dans certains courriers envoyés par la DJRC.

En conséquence, il calcule que le délai de soixante jours visé à l'article 19 du décret du 6 février 2014 précité a pris cours le lundi 31 août et a expiré le 29 octobre 2020, de sorte qu'adoptée le 19 novembre et notifiée le 20 novembre 2020, la décision prise sur recours en matière de voirie communale a été envoyée hors délai, à une date où, par l'effet de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité, la décision adoptée en première instance administrative par le conseil communal a été confirmée, soit à un moment où le ministre n'était plus compétent.

32. En ce qui concerne l'acte attaqué, il indique que « le délai utilisé pour l'obtention de la décision définitive relative à la voirie communale », au sens de l'article D.IV.41, alinéa 3, du CoDT, a en principe débuté le jour de l'accusé de réception de la demande de permis d'urbanisme et de modification de la voirie communale qui en fait partie, et que le délai de cent quinze jours prescrit à l'article D.IV.46 du CoDT a pris cours le lendemain de « l'adoption de la décision relative à la voirie communale », soit le 30 octobre 2020, pour venir à échéance le lundi 22 février 2021. Il constate que l'acte attaqué a été adopté le 18 mars 2021, à la suite de l'adoption d'une décision de prorogation adoptée le 5 mars et envoyée le 9 mars 2021 par le collège communal. Il fait valoir que, dans la mesure où ces deux décisions sont postérieures à la date d'expiration du délai de rigueur de cent quinze jours, elles ont été adoptées par une autorité incompétente *ratione temporis*.

VI.2. Thèse de la première partie adverse

33. La première partie adverse répond qu'il ne convient pas de se référer uniquement au dernier courriel de deux recourants adressé le 27 août 2020 et communiquant des documents manquants. Elle dépose le courrier du 7 octobre 2020 émanant de la DJRC, selon laquelle les derniers documents indispensables à l'examen du recours ont été réceptionnés le 22 septembre 2020. Elle affirme que c'est à cette date que le dossier a pu être considéré comme complet et que c'est donc à juste titre que le courrier précité de l'administration indique que le délai pour notifier la décision expire le 20 novembre 2020. Elle souligne que cela est confirmé par un second courrier du même auteur, daté du 27 octobre 2020, qui indique que le délai pour décider n'a débuté que lorsque le Gouvernement wallon a disposé d'un recours complet. Elle en conclut que le délai n'est venu à échéance que le 20 novembre 2020 et que l'acte attaqué a, partant, été adopté dans le délai prescrit.

VI.3. Thèse de la partie intervenante

34. La partie intervenante réplique que ni le décret du 6 février 2014 ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 précités n'autorisent l'usage du courriel. Elle souligne qu'aux termes de l'article 2, 9°, du décret du 6 février 2014 précité, tout envoi doit permettre de lui donner date certaine ainsi qu'à sa réception, que « le Gouvernement a la faculté de déterminer la liste des procédés qu'il reconnaît comme permettant de donner date certaine » mais que l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 précité n'a cependant pas mis cette habilitation en œuvre.

Elle relève que rien n'indique que, concernant le recours administratif en matière de voirie communale, l'autorité a rendu public l'admissibilité du courriel pour lui communiquer des documents complémentaires, conformément au décret du 27 mars 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes, et que l'indication d'une adresse électronique dans un courrier adressé à un administré ne correspond pas à cette exigence.

Elle fait état d'éléments qui, à son estime, confirment que ni le législateur ni le Gouvernement wallon n'ont entendu donner un effet utile à un courrier électronique dans ce cadre, en l'absence de mise en œuvre de l'habilitation légale précitée. Elle indique que le décret du 6 février 2014 précité n'autorise l'utilisation d'un courriel pour les tiers que pour exprimer des observations ou réclamations dans le cadre de l'enquête et que l'article 1er de l'arrêté du 18 février 2016 précité impose l'envoi « papier » des recours en matière de voirie communale « à l'adresse de la

[DGO4] où se situe le bureau du directeur général ». Elle ajoute qu'aux termes de sa « déclaration de politiques régionales 2024-2029 », le Gouvernement wallon affirme que « la dématérialisation des procédures de permis est un projet impératif », ce qui démontre qu'il est conscient de l'absence actuelle d'une possibilité d'utilisation du courriel. Elle en infère que le courriel du 27 août 2020 susvisé ne peut être pris en compte, d'autant qu'il n'est pas authentifié ni n'a fait l'objet d'un accusé de réception.

35. Par ailleurs, ne disposant pas du dossier de l'instruction de la demande en matière de voiries, elle s'interroge sur la régularité de l'envoi des recours, à savoir dans les quinze jours de l'affichage de la décision du conseil communal, sur l'exactitude de l'adresse à laquelle ils ont été envoyés et sur ce que vise la date du 22 septembre 2020 à laquelle, selon l'administration, les recours doivent être considérés comme complets. Elle estime que ces informations sont nécessaires avant de statuer.

36. À supposer qu'en l'absence de décision prise ou d'avis du fonctionnaire délégué émis au plus tard le 22 février 2021, l'octroi du permis d'urbanisme sollicité est réputé avoir été refusé, elle fait valoir que la gestion de son dossier par l'ensemble des autorités et organes de la partie adverse, tant en matière de voiries communales que d'urbanisme, l'a induite en erreur et l'a empêchée d'user de son droit d'inviter le Gouvernement wallon, le cas échéant d'initiative, à instruire sa demande de permis d'urbanisme en application de l'article D.IV.63, § 2, alinéa 4, du CoDT.

Elle pointe également la circonstance que l'auditeur rapporteur se fonde sur une jurisprudence récente qu'elle ne pouvait connaître en février 2021. Elle demande que, conformément aux principes de légitime confiance et de sécurité juridique, elle se voit offrir la possibilité d'inviter le Gouvernement à instruire un recours contre le refus de permis tacite susvisé.

VI.4. Examen

37. 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.

38. Dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, l'article D.IV.46 du CoDT dispose notamment comme il suit :

« La décision du collège communal octroyant ou refusant le permis […] est envoyée au demandeur dans les délais suivants à dater du jour où le collège communal a envoyé l'accusé de réception visé à l'article D.IV.33 ou, à défaut, à dater du jour suivant le terme du délai qui lui était imparti pour envoyer l'accusé de réception :

[…]
3° cent quinze jours lorsque l'avis facultatif du fonctionnaire délégué est sollicité ou que l'avis du fonctionnaire délégué est obligatoire et que :
a) soit la demande requiert des mesures particulières de publicité;
b) soit l'avis de services ou commissions est sollicité ».

L'article D.IV.47, § 2, alinéa 1er, du CoDT, alors applicable, est libellé comme suit :

« Lorsque le collège communal n'a pas envoyé sa décision au demandeur dans les délais visés aux articles D.IV.46, D.IV.62, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 4, la proposition de décision contenue dans l'avis exprès du fonctionnaire délégué vaut décision. Celle-ci est envoyée par le fonctionnaire délégué simultanément au demandeur et au collège communal dans les trente jours à dater du jour suivant le terme du délai imparti au collège communal pour envoyer sa décision. Le fonctionnaire délégué envoie une copie de la décision à l'auteur de projet ».

Par ailleurs, l'article D.IV.41, alinéas 1er à 3, du CoDT prévoit ce qu'il suit :

« Lorsque la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 comporte une demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale, l'autorité chargée de l'instruction de la demande soumet, au stade de la complétude de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 ou à tout moment qu'elle juge utile, la demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale à la procédure prévue aux articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Lorsque la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 comporte une demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale nécessitant une modification du plan d'alignement, l'autorité chargée de l'instruction de la demande envoie au collège communal, au stade de la complétude de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 ou à tout moment qu'elle juge utile, la demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale et le projet de plan d'alignement élaboré par le demandeur, conformément aux articles 21 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Dans ces cas, les délais d'instruction de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 sont prorogés du délai utilisé pour l'obtention de la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, à l'arrêté relatif au plan d'alignement. La décision octroyant ou refusant le permis ou le certificat d'urbanisme n° 2 est postérieure à la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, à l'arrêté relatif au plan d'alignement ».

39. Ces dispositions organisent l'articulation à opérer avec celles du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, lorsque la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 comporte une demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale. L'alinéa 3 prévoit que les délais d'instruction des demandes de permis et de certificat d'urbanisme n° 2 sont prorogés du délai utilisé pour obtenir la décision définitive relative à la voirie communale et l'arrêté relatif au plan d'alignement, sachant que la décision sur la demande de permis ou de certificat

d'urbanisme n° 2 doit être postérieure à la décision définitive sur la demande relative à la voirie communale, soit celle rendue en dernier ressort par le conseil communal ou, le cas échéant, par le Gouvernement wallon statuant sur recours.

40. En matière de voiries communales, l'article 19, alinéas 1er et 2, du décret du 6 février 2014 précité prévoit ce qui 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 ».

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 parlementaires (*Doc. parl.*, Parl. wal., sess. 2017-2018, n° 1142/1, p. 34) justifient cette modification comme suit :

« L'introduction de la notion de "dossier complet" permet de faire courir le délai de recours dès réception du dossier complet. Auparavant, les dossiers n'étaient pas toujours exploitables, ce qui générait une perte de temps pour l'instruction étant donné que le délai de rigueur commençait à courir immédiatement.

Cette modification est destinée également à rationaliser la procédure d'enquête publique. La nouvelle publicité est calquée sur le CoDT ».

41. En substance, l'arrêt n° 255.242 précité du 9 décembre 2022 a jugé que le texte de l'article 19, alinéa 1er, du décret du 6 février 2014 précité est clair en tant qu'il vise « la réception du recours complet » et non la réception « du recours et du dossier de la commune », qu'en cette espèce, le recours administratif était complet dès son introduction et qu'en considérant que le délai de soixante jours, pour notifier la décision sur recours, ne prend pas cours avant que l'autorité communale transmette son dossier d'instruction de la demande, l'autorité régionale a fait une lecture erronée de la disposition décrétale susvisée.

La décision autorisant, sur recours administratif, la création d'une voirie communale a ainsi été annulée, au motif qu'elle a été prise hors délai, à une date où, par l'effet de l'alinéa 2 de l'article 19 du décret du 6 février 2014 précité, la décision de refus du conseil communal était confirmée.

42. En l'espèce, l'arrêté ministériel du 19 novembre 2020, autorisant les ouvertures et modifications de voiries projetées, intervenu sur recours administratif, était définitif au sens de l'article D.IV.41, alinéa 3, du CoDT au jour de l'adoption de l'acte attaqué. En outre, il n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

Tenant compte de la décision prise par le collège communal le 5 mars 2021, avant l'expiration du délai de rigueur de cent quinze jours, de proroger de trente jours le délai d'instruction de la demande de permis d'urbanisme, l'acte attaqué, adopté le 18 mars 2021, a été pris dans le délai imparti.

43. L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Vu la délibération du conseil communal en date du 29/06/2020, qui prend connaissance des résultats de l'enquête publique et décide
● "de marquer son accord sur l'ouverture et la modification des voiries communales sises Thier de la Chartreuse telles que reprises au plan n° 9 'plan de délimitation';
● de prendre acte de l'avis favorable du collège provincial émis en date du 16/01/2020 ;
● d'arrêter la modification du plan du plan d'alignement du Thier de la Chartreuse telle que reprise au plan d'alignement dressé le 29/05/2019 par le géomètre L. K." ;

Considérant que la décision du conseil communal a été affichée du 17/07/2020 au 07/08/2020 et notifiée selon les dispositions légales ;

Considérant que plusieurs recours concernant la décision du conseil communal ont été introduits auprès du Gouvernement wallon ;

Considérant que par arrêté du 19/11/2020, le ministre a décidé d'accepter la demande de création et de modification de la voirie telle qu'identifiée sur le plan du géomètre-expert […] daté du 29/05/2019 ;

Considérant que la décision sur la modification de la voirie communale est définitive à dater de la notification de l'arrêté ministériel et qu'elle peut donc sortir ses effets ».

44. La circonstance que, selon l'analyse effectuée par l'auditeur rapporteur et au regard de l'enseignement de l'arrêt n° 255.242 précité, l'arrêté ministériel du 19 novembre 2020 a été pris hors délai, a pour conséquence qu'en droit, cet acte est irrégulier. Il est toutefois incontestable que cette décision est définitive, à défaut d'avoir fait l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir.

En fait, l'existence de l'arrêté ministériel du 19 novembre 2020 dans l'ordonnancement juridique et son caractère définitif au sens de l'article D.IV.41, alinéa 3, du CoDT étaient, au moment où le fonctionnaire délégué a pris l'acte attaqué,

le 18 mars 2021, un élément matériel qui, dans le cadre de la computation des délais d'instruction de la demande de permis d'urbanisme, s'imposait à l'autorité décidante, tout comme, à présent, au Conseil d'État. En effet, lorsqu'il connaît d'un recours en annulation formé contre un acte administratif, le Conseil d'État contrôle la légalité de celui-ci au jour où son auteur a statué. Il ne peut exercer ce contrôle que sur la base des éléments auxquels l'autorité administrative pouvait ou devait avoir égard lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué. En conséquence, l'illégalité éventuelle de la décision préalable prise en matière de voirie communale ne peut avoir pour conséquence d'invalider la compétence exercée valablement par la partie adverse, dans le domaine de l'urbanisme, au regard d'éléments dont elle devait tenir compte en fait lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

45. Le moyen soulevé d'office n'est pas fondé.

Il convient de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint pour qu'il en poursuive l'instruction.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 octobre 2025, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

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

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux