

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.840 du 14 novembre 2025

A. 237.028/XIII-9736

En cause :

1. **A.I.**,

2. **S.P.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Romain VINCENT, avocat,
chaussée de Bruxelles 135A/14
1310 La Hulpe,

contre :

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

Partie intervenante :

la commune de Sambreville,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME, Émilie MORATI
et Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 août 2022 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 11 juillet 2022 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement octroient à la commune de Sambreville un permis unique ayant pour objet la démolition d'un pavillon incendié, la reconstruction d'un pavillon de plus petite superficie pouvant servir de salle de séminaire et de réunion, l'aménagement d'un parking de 30 emplacements, de 3 terrains de pétanque, d'une aire de pique-nique, d'une aire de jeux, d'une agora et d'une zone multifonctionnelle équipée d'une borne

électrique sur un bien sis au quartier « Le Voisin », rue du voisin, 68 à Sambreville (Auvelais) et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Par une requête introduite le 13 septembre 2022 par la voie électronique, les parties requérantes ont demandé la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de ce même acte.

II. Procédure

Par une requête introduite le 20 septembre 2022 par la voie électronique, la commune de Sambreville a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

L'arrêt n° 254.648 du 30 septembre 2022 a accueilli la requête en intervention introduite par la commune de Sambreville, rejeté la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.648). Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 5 octobre 2022 par les parties requérantes.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 novembre 2025.

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

M^e Romain Vincent, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Emilie Morati, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, premier auditeur, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 254.648 du 30 septembre 2022. Il y a lieu de s'y référer et de les compléter comme suit, le projet impliquant la création et la modification de voiries communales et la procédure d'instruction de la demande relative à la voirie s'insérant dans celle de la demande de permis unique :

1. Le 5 juillet 2021, le conseil communal de Sambreville décide d'approuver la création et la modification de voiries communales sollicitées.

2. Le 16 juillet 2021, les parties requérantes introduisent un recours administratif contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

3. Le 19 novembre 2021, le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création et la modification de voiries communales sollicitées.

IV. Sixième moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation des articles 1^{er}, 7, 8, 9 et 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, de l'article 10 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 », des articles 92 à 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des principes de bonne administration et plus particulièrement du principe de minutie, ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles font valoir que le Gouvernement wallon doit rendre sa décision sur recours relative à l'ouverture d'une voirie communale dans un délai de soixante jours à compter de la réception du dossier « complet » et qu'en l'espèce, il a statué en dehors du délai légal, de sorte que la décision du conseil communal a été confirmée et que le délai d'instruction de la demande de permis unique en première instance s'est poursuivi. Elles en infèrent que, les fonctionnaires délégué et technique n'ayant pas statué dans le délai qui leur était imparti, le permis unique est censé être refusé en première instance, de sorte que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente à défaut de recours en réformation contre ce refus.

Elles résument la procédure d'instruction de la demande de création de voirie qui s'insère dans celle de la demande de permis unique.

Elles font valoir que le Gouvernement wallon ayant adopté sa décision 120 jours après la réception du recours « voirie » complet, elle est hors délai. Elles en infèrent que la décision du conseil communal a été confirmée à l'échéance du délai d'instruction de ce recours, soit le 20 septembre 2021. Elles considèrent que, conformément à l'article 96 du décret du 11 mars 1999 précité, le délai d'instruction de la demande de permis unique en première instance a repris cours à compter de la confirmation de la décision « voirie ».

Elles relèvent que, le délai d'instruction portant sur le permis unique en première instance étant de 90 jours, la décision sur le permis unique devait intervenir au plus tard pour le 20 décembre 2021 et que les fonctionnaires technique et délégué l'ont octroyé le 15 mars 2022, soit près de trois mois après l'échéance du délai d'instruction. Elles en déduisent que, conformément à l'article 94 du décret du 11 mars 1999 précité, en l'absence de décision des fonctionnaires technique et délégué dans le délai imparti, le permis unique était censé être refusé en première instance. Elles font valoir que, dans ces circonstances, la commune disposait d'un délai de 20 jours pour saisir le Gouvernement wallon d'un recours en réformation à l'encontre de cette décision de refus, ce qu'elle n'a pas fait, et que les fonctionnaires technique et délégué n'étaient plus valablement saisis de la demande de permis unique lorsqu'ils ont rendu leur décision le 15 mars 2022. Elles en infèrent avoir introduit un recours administratif en réformation à l'encontre d'une décision inexistante et que, partant, le Gouvernement wallon ne disposait d'aucune compétence pour statuer, sur recours, sur la demande de permis unique, alors que l'autorité de première instance n'était déjà plus saisie de la demande faisant l'objet du recours.

Elles considèrent qu'afin de rétablir l'ordonnancement juridique, il convient de déclarer illégal le permis unique attaqué et que ce moyen tenant à la compétence de l'auteur de l'acte, il relève de l'ordre public.

B. Le dernier mémoire

À leur estime, la jurisprudence citée par la partie adverse n'est pas transposable en l'espèce dès lors qu'elle traite de l'effet d'une procédure d'ouverture de voirie sur les délais d'instruction d'une demande de permis intégré en première instance. Elles considèrent que le recours « voirie » comportait les indications requises par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 précité et était accompagné d'un dossier composé de l'ensemble des documents requis par cette disposition en manière telle que le délai de recours avait commencé à courir à la réception de ce recours. Elles estiment que l'envoi à la partie intervenante d'un courrier sollicitant des pièces complémentaires n'a pas pour effet de suspendre artificiellement le délai d'instruction.

IV.2. Examen

1. Le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte relève de l'ordre public, en sorte qu'il peut être soulevé au stade du mémoire en réplique.

2.1. S'agissant des délais de procédure en première instance de la demande de permis unique de classe 2, l'article 93, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement prévoit que l'autorité envoie sa décision dans un délai de 90 jours. Conformément à l'article 89 du même décret, ce délai se calcule comme suit :

« 1° à dater du jour où le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué ont envoyé la décision attestant le caractère complet et recevable de la demande ;
2° à défaut, à dater du jour suivant le délai qui leur était imparti pour envoyer la décision sur le caractère complet et recevable de la demande ».

L'article 94, alinéa 3, de ce décret dispose que, lorsque les fonctionnaires technique et délégué sont compétents en première instance, « le permis est censé être refusé si la décision n'a pas été envoyée dans le délai prévu à l'article 93 ».

L'article 96, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 4, du décret précité prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Lorsque le projet mixte porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué le précisent dans la décision par laquelle le caractère complet et recevable de la demande est reconnu conformément à l'article 86 ou dans toute autre décision conjointe prise avant l'échéance des délais visés à l'article 93. Ils soumettent, le même jour, la demande relative à la voirie communale à la procédure prévue aux articles 8 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Lorsque le projet mixte porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale au sens de l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale nécessitant une modification du plan d'alignement, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué le précisent dans la décision par laquelle le caractère complet et recevable de la demande est reconnu conformément à l'article 86 ou dans toute autre décision conjointe prise avant l'échéance des délais visés à l'article 93. Ils envoient, le même jour, la demande relative à 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.

L'envoi de la demande relative à la voirie communale au collège communal a pour effet d'interrompre les délais de procédure.

La procédure recommence selon les modalités prévues par l'article 86, § 3, alinéa 1^{er}, à dater de la réception par le fonctionnaire technique de la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, l'arrêté relatif au plan d'alignement. Si un rapport de synthèse a été envoyé conformément à l'article 92, avant la mise en œuvre de la procédure visée aux alinéas 1^{er} ou 2, ce rapport ne peut produire les effets visés aux articles 93, § 1^{er}, alinéa 2, 94 et 95, § 8 ».

Cette disposition organise l'articulation à opérer avec celles du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale lorsque la demande de permis unique comporte une demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale. Les alinéas 3 et 4 prévoient que les délais d'instruction des demandes de permis unique sont prorogés du délai utilisé pour obtenir la décision définitive relative à la voirie communale.

2.2. S'agissant des délais d'instruction administrative de cette demande en degré de recours, l'article 95, § 3, du décret précité prévoit que le rapport de synthèse est envoyé au Gouvernement wallon dans un délai de 50 jours si le recours concerne un établissement de classe 2 et que ce délai, qui peut être prorogé de maximum 30 jours, court à dater du premier jour suivant la réception du recours.

L'article 95, § 7, du même décret prévoit que l'autorité compétente sur recours envoie sa décision relative à une demande de permis unique de classe 2 dans un délai de 70 jours à compter du premier jour suivant la réception du recours ou, si le rapport de synthèse est envoyé avant l'expiration du délai visé au paragraphe 3 précité, dans un délai de 20 jours à dater de sa réception. Le délai imparti au Gouvernement wallon pour envoyer sa décision est prorogé d'un délai identique à celui fixé par les fonctionnaires technique et délégué pour l'envoi de leur rapport de synthèse.

3. En matière de voiries communales, l'article 19, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme 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 précité. Les travaux préparatoires (*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 générerait une perte de temps pour l'instruction étant donné que le délai de rigueur commençait à courir immédiatement. Cette modification est destinée également à rationaliser la procédure d'enquête publique. La nouvelle publicité est calquée sur le CoDT ».

L'article 2, § 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 est libellé dans les termes suivants :

« § 3. Un tiers justifiant d'un intérêt, auteur du recours, joint à son recours :
- la décision communale si elle existe ou l'ordre du jour du conseil communal au cours duquel la décision a été prise ;
- la mention de la date de la prise de connaissance de la décision ou de l'absence de décision communale ».

Le texte de l'article 19, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 est clair en ce qu'il vise « la réception du recours complet » et non la réception « du recours et du dossier de la commune ». Le « recours » est l'acte qui initie la procédure administrative de recours introduite par le demandeur ou le tiers intéressé contre la décision du conseil communal. La notion de « recours complet » s'entend, quant à elle, lorsque celui-ci est introduit par un tiers, d'un recours qui comporte à la fois l'indication et le document requis par l'article 2, § 3, de l'arrêté du 18 février 2016 précité.

4. En l'espèce, l'arrêté ministériel du 19 novembre 2021 autorisant les création et modification de voiries communales projetées, adopté sur recours administratif, était définitif au sens de l'article 96, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 11 mars 1999 précité 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 les fonctionnaires technique et délégué le 21 février 2022, avant l'expiration du délai de rigueur de 90 jours qui a été suspendu du 3 mai au 23 novembre 2021 (durée de la procédure « voirie »), de proroger de 30 jours le délai d'instruction de la demande de permis unique, leur décision, adoptée le 15 mars 2022, a été prise dans le délai imparti.

En outre, compte tenu de la décision des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prise le 23 mai 2022, avant l'expiration du délai de rigueur de 50 jours à compter du 1^{er} jour suivant la réception du recours introduit le 31 mars 2022, de proroger de 30 jours le délai d'envoi du rapport de synthèse, celui-ci a été envoyé le 21 juin 2022 dans le délai imparti. Partant, le Gouvernement wallon a statué sur le recours administratif le 11 juillet 2022 dans le délai de 70 jours, prorogé de 30 jours, qui lui était imparti conformément à l'article 95, § 7, précité.

5. La circonstance que l'arrêté ministériel du 19 novembre 2021 relatif à la voirie 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 cet arrêté ministériel dans l'ordonnancement juridique et son caractère définitif au sens de l'article 96, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 11 mars 1999 précité étaient, au moment où les fonctionnaires technique et délégué ont pris leur décision le 15 mars 2022, puis le Gouvernement wallon sur recours le 11 juillet 2022, un élément matériel qui, dans le cadre de la computation des délais d'instruction de la demande de permis unique, s'imposait aux autorités décidantes, 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'invalidier 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.

6. Il résulte de ce qui précède que les auteurs de l'acte attaqué ont valablement été saisis et étaient compétents *ratione temporis*.

Le sixième moyen 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 1^{er}.

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 14 novembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Laure Demez,
Anne-Stéphanie Renson,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux