

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.635 du 14 janvier 2022

A. 230.877/XIII-8.974

En cause : **GLORIEUX** Pierre,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ludo OCKIER et
Michaël DE MOL, avocats,
beneluxpark 3
8500 Courtrai,

contre :

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

Partie intervenante :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 12 mai 2020, Pierre Glorieux demande l'annulation de la décision du conseil communal de la ville de Comines-Warneton du 2 mars 2020, qui octroie la demande de suppression d'un tronçon de voirie communale du chemin du Petit Bois à proximité du carrefour giratoire projeté et la création d'une nouvelle jonction vers cette voirie plus en retrait de la Chaussée d'Ypres (N336).

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 15 juillet 2020, la Région wallonne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 9 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 décembre 2021.

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

M^e Emmanuel Antoine, *loco* M^{es} Ludo Ocker et Michaël De Mol, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Pamela Ayik, *loco* M^e Benoît Verzele, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Charlotte Mathieu, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, 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 à l'examen de la cause

3. Par un arrêté du 4 octobre 2012, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision du plan de secteur de Mouscron-Comines (planches 28/6S

et 36/2N) portant sur « l'inscription, sur le territoire de Comines-Warneton, de zones d'activité économique mixtes au lieu-dit "Quatre Rois" et en bordure de la Lys à Bas Warneton ainsi que d'une zone naturelle et d'une zone d'espaces verts à Ploegsteert en compensation planologique à l'inscription de ces zones ».

4. Un arrêté ministériel du 25 mars 2016 autorise l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de la mise en œuvre des terrains nécessaires à la zone d'activité économique mixte (ZAEM) des « Quatre Rois ».

Cet arrêté ministériel est publié au *Moniteur belge* du 28 avril 2016.

5. À une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer avec précision mais antérieure au 8 décembre 2019, la direction des routes de Mons du SPW Mobilité et Infrastructures introduit une demande de permis d'urbanisme relative à l'aménagement d'un carrefour giratoire pour la ZAEM des « Quatre Rois » auprès du collège communal de Comines-Warneton.

Cette demande reprend les documents suivants :

- une demande de permis « portant sur des actes de boisement, de déboisement, d'abattages d'arbres isolés à haute tige, de haies ou d'allées, de cultures de sapins de Noël, des actes d'abattage, qui portent préjudice au système racinaire ou de modification de l'aspect d'un ou plusieurs arbres, arbustes ou haies remarquables, des actes de défrichement, de modification de la végétation d'une zone dont le Gouvernement juge la protection nécessaire » (annexe 7);
- une demande de permis d'urbanisme portant sur des travaux techniques (annexe 8);
- une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;
- des plans.

6. Du 23 décembre 2019 au 31 janvier 2020, une enquête publique se déroule. Trois réclamations sont déposées, dont celle du requérant.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 16 décembre 2019, avis favorable de l'intercommunale d'étude et de gestion (IEG);
- le 30 décembre 2019, avis favorable conditionnel de la zone de secours Wallonie Picarde;
- le 31 décembre 2019, avis favorable de l'agence wallonne du Patrimoine (AwaP);
- le 8 janvier 2020, avis favorable de l'intercommunale IPALLE;

- le 16 janvier 2020, avis favorable de la commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM).

7. Le 2 mars 2020, le conseil communal autorise la demande de modification de voirie communale sollicitée.

Cette délibération est motivée comme suit :

« [...]

Vu la demande de permis d'urbanisme n° 7921 au nom du S.P.W. – Mobilité & Infrastructures, représenté par Madame Vanessa DURENNE, relative à l'aménagement d'un carrefour giratoire pour la Z.A.E.M. des "Quatre-Rois", Chaussée d'Ypres (N336) à 7784 Comines-Warneton, cadastré C 24 E et 105 A et en partie sur le domaine public;

Considérant que bien que s'agissant principalement d'un aménagement d'une voirie régionale et pas communale, ce projet prévoit la suppression d'un tronçon de voirie communale du Chemin du Petit Bois à proximité du carrefour giratoire projeté et crée une nouvelle jonction vers cette voirie plus en retrait de la chaussée d'Ypres (N336);

Considérant que la suppression de ce tronçon d'environ 70 m de long sera nécessaire pour assurer une bonne connexion entre le réseau existant et le futur giratoire, supprimant ainsi une zone de conflits en termes de mobilité à proximité du giratoire;

[...]

Considérant que l'aménagement de ce giratoire est conforme à ce qui était prévu dans les documents relatifs à l'établissement du périmètre de reconnaissance économique et permettre l'accès au futur *zoning*;

Considérant que la présente décision porte uniquement sur la modification d'une petite voirie communale, à savoir un tronçon du chemin du Petit Bois aboutissant à la chaussée d'Ypres dont le tracé serait modifié de manière suivante :

- suppression du premier tronçon à hauteur de la chaussée d'Ypres sur une longueur de 68,40 m;
- création d'un nouvel embranchement permettant un accès direct au rond-point;

Considérant que cette modification du tracé de voirie communale s'avérera indispensable pour assurer la sécurité au niveau de l'accès au futur rond-point;

Considérant que ce nouveau tronçon fait partie du plan d'expropriation et devra être exproprié par le SPW pour être ensuite rétrocédé à la ville;

Considérant que cette rétrocession se fera sur [la] base d'un plan de délimitation et d'un plan de gestion qui ser[ont] dressé[s] conformément au plan joint à la demande de permis à titre gratuit au bénéfice de la ville de Comines-Warneton;

Considérant que la présente décision porte uniquement sur la modification de la voirie communale et ne peut revenir sur les décisions prises précédemment en matière de modification du plan de secteur ni [sur] l'opportunité d'un *zoning* à cet endroit;

Considérant que l'impact sur la zone agricole reste extrêmement localisé puisque la partie de chemin supprimé pourrait être récupérée par l'agriculture;

Considérant que le projet de modification de la voirie au communal s'inscrit dans le cadre d'un bon aménagement des lieux;

Sur proposition du Collège des Bourgmestre et Échevins;

DÉCIDE, par 22 voix pour et 1 abstention :

Article 1. – La demande de suppression d'un tronçon de voirie communale du Chemin du Petit Bois à proximité du carrefour giratoire projeté et la création [d']une nouvelle jonction vers cette voirie plus en retrait de la chaussée d'Ypres (N336) est octroyée aux conditions suivantes :

- obtenir le permis d'urbanisme pour la création de ce carrefour giratoire en vertu des dispositions du CoDT;
- le nouveau tronçon assurant la liaison entre le chemin du Petit Bois et le futur carrefour giratoire le long de la N 336 sera rétrocédé gratuitement à la Ville de Comines-Warneton, en échange de la portion de chemin supprimée et complètement équipée suivant les plans joints à la demande.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifiée au requérant par un courriel du 13 mars 2020. La partie adverse fait également état d'une notification aux riverains par pli recommandé du 27 avril 2020 mais ce courrier ne figure pas au dossier administratif. Dans son dernier mémoire, la partie intervenante indique que la décision a fait l'objet d'un affichage du 18 juin au 3 juillet 2020 mais la preuve n'en est pas déposée.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie requérante

8. Sur la recevabilité *ratione materiae*, le requérant expose qu'en principe, une décision du conseil communal en matière de voiries est considérée comme un acte préparatoire qui ne peut faire l'objet d'un recours en annulation mais que sa légalité peut ensuite être évaluée dans le cadre de la décision prise en matière d'urbanisme. Il estime néanmoins qu'en l'espèce, l'acte attaqué a bien des conséquences juridiques à son égard, sachant que le tracé du rond-point projeté et la route communale adjacente font déjà l'objet d'une décision d'expropriation, en sorte que, désormais, la partie intervenante a la possibilité de procéder à celle-ci, alors que tel n'était pas le cas auparavant.

Il justifie également son intérêt au recours par le fait qu'il est propriétaire du lot visé par la demande, qu'il exploite, et estime qu'un

dédommagement financier ne pourra compenser le dommage, vu la pénurie de terrains agricoles libres.

9. En réplique, il insiste sur le fait que la menace d'expropriation est bien une conséquence de l'acte attaqué, puisque la partie intervenante en a manifestement retardé l'exécution dans l'attente de l'approbation du tracé de la route.

Quant à l'existence d'un recours administratif préalable aux termes du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il fait valoir que l'article 18 du décret dispose explicitement que la possibilité de recours ne prend effet qu'à partir de l'affichage de la décision ou d'une notification formelle. Il observe qu'à ce jour, aucun affichage n'a eu lieu, ni aucune notification formelle, bien que la partie adverse ait indiqué qu'elle la notifierait formellement aux riverains. Il en déduit que « la procédure de recours administratif n'a pas encore pu être commencée ».

Il considère en outre que, dans la mesure où c'est un département de la partie intervenante qui est l'auteur de la demande d'autorisation de reconstruction de la chaussée dans laquelle s'inscrit l'acte attaqué, il ne peut être exigé d'introduire un recours préalable auprès du Gouvernement wallon, s'agissant de la même autorité que celle qui sollicite la réalisation des travaux litigieux.

10. Dans son dernier mémoire, il indique que, depuis l'introduction du recours en annulation, le permis d'urbanisme sollicité a fait l'objet d'un refus tacite, qu'une nouvelle demande de permis, accompagnée d'un nouveau dossier de voirie, a été déposée et qu'en conséquence, l'acte attaqué « est devenu caduque de plein droit » et le recours en annulation, « devenu sans objet ».

IV.2. Examen

11. Le Conseil d'État ne peut juger de la légalité d'un acte administratif que si celui-ci est définitif, c'est-à-dire si les voies de recours administratives organisées ont été régulièrement épuisées.

12. L'article 15 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme suit :

« Le conseil communal prend connaissance des résultats de l'enquête publique et, le cas échéant, des avis des conseils communaux et des collèges provinciaux.

Dans les septante-cinq jours à dater de la réception de la demande, il statue sur la création, la modification ou la suppression de la voirie communale. Ce délai est porté à cent cinq jours dans le cas visé à l'article 14 ».

L'article 18 du même décret prévoit ce qui suit :

« Le demandeur ou tout tiers justifiant d'un intérêt peut introduire un recours auprès du Gouvernement.

À peine de déchéance, le recours est envoyé au Gouvernement dans les quinze jours à compter du jour qui suit le premier des événements suivants :

- la réception de la décision ou l'expiration des délais pour le demandeur et l'autorité ayant soumis la demande;
- l'affichage pour les tiers intéressés;
- la publication à l'Atlas conformément à l'article 53, pour le demandeur, l'autorité ayant soumis la demande ou les tiers intéressés ».

L'article 19 du même décret porte ce qui suit :

« Dans les soixante jours à dater du premier jour suivant la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision, par envoi, à l'auteur du recours et au conseil communal, au demandeur et à l'autorité ayant soumis la demande. En cas de pluralité de recours, ce délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

À défaut, la décision du conseil communal est confirmée.

Le public est informé de la décision explicite ou implicite suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la décision est en outre notifiée aux propriétaires riverains ».

13. Les articles 18 et 19 du décret du 6 février 2014 précité organisent un recours obligatoire en réformation devant conduire le Gouvernement wallon à substituer sa décision à celle du conseil communal. Il appartenait dès lors au requérant de l'exercer, préalablement à tout recours juridictionnel, nonobstant la formulation imprécise de l'article 18, alinéa 1^{er}, de ce décret. En effet, l'acte attaqué est une décision à l'encontre de laquelle est ouvert le recours organisé par l'article 18 du décret du 6 février 2014 précité. La décision prise par le Gouvernement wallon en application de l'article 19 du même décret est seule susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'État.

14. La circonstance que l'acte attaqué n'aurait pas, à l'estime du requérant, fait l'objet des mesures de publicité requises par l'article 18 du décret du 6 février 2014 est sans incidence sur la compétence du Conseil d'État, laquelle est d'ordre public, dès lors que cette éventuelle lacune n'a pas pour conséquence de rendre définitif l'acte attaqué.

Pour le surplus, la circonstance que le permis d'urbanisme a depuis lors fait l'objet d'un refus tacite et qu'une nouvelle demande de permis a été déposée, est postérieure à l'acte attaqué. Elle n'est pas de nature à avoir une incidence sur

l'existence de celui-ci qui subsiste dans l'ordonnancement juridique, ni à en affecter la légalité.

Le recours en annulation dirigé contre un acte qui n'était pas définitif, est irrecevable.

VI. Indemnité de procédure et dépens

15. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

16. En revanche, les droits de rôle liés à l'introduction de la requête doivent être mis à charge de la partie adverse si celle-ci a induit la partie requérante en erreur quant à la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'État.

En l'espèce, ni l'acte attaqué, ni le courriel du 13 mars 2020 précité ne mentionnent les voies de recours ouvertes contre l'acte attaqué. Si la partie adverse évoque une notification par pli recommandé du 27 avril 2020, elle ne produit pas le courrier accompagnant cette notification, en sorte qu'à défaut d'information claire sur les voies de recours, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, le requérant a pu être induit en erreur quant au recours susceptible d'être introduit à l'encontre de l'acte attaqué. Cette circonstance justifie que les droits de rôle liés à l'introduction de la requête soient mis à la charge de la partie adverse, dès lors qu'il lui revenait d'éclairer utilement le requérant quant aux voies éventuelles de recours.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 14 janvier 2022 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux