CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.025 du 27 novembre 2023

A. 237.061/XIII-9744

En cause : **la ville de Gembloux**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Gautier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

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 société anonyme DURABRIK ENTREPRISES DE CONSTRUCTION,
ayant élu domicile chez
M^es Matthieu GUIOT et
Donatien BOUILLIEZ, avocats,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 août 2022 par la voie électronique, la ville de Gembloux demande l'annulation de l'arrêté du 20 juin 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création d'une voirie communale sur un bien situé rue Bois Grand-Père à Gembloux, à la suite d'un recours administratif introduit par la société anonyme (SA) Durabrik Entreprises de Construction.

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 septembre 2022 par la voie électronique, la SA Durabrik Entreprises de Construction demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 20 octobre 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire, la partie adverse a déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 10 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 novembre 2023.

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

M^{e} Alfredo Penta, *loco* M^{e} Gautier Melchior, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{e} Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, 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

1. Le 11 mai 2021, la SA Durabrik Entreprises de Construction introduit une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la division de dix parcelles en vingt-six lots, dont vingt-quatre lots constructibles destinés à du logement, sur un bien sis rue Bois Grand-Père à Gembloux.

Le projet comprend une demande d'ouverture de voiries.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur.

2. Après communication d'un relevé de pièces manquantes et réception de celles-ci, l'administration communale de Gembloux accuse réception de la demande le 20 juillet 2021.

3. Une première enquête publique est organisée du 9 août au 14 septembre 2021. Elle donne lieu à dix-neuf réclamations.

4. Une seconde enquête publique est organisée du 11 octobre au 9 novembre 2021. Elle donne lieu à seize réclamations.

5. Plusieurs instances remettent leur avis au cours de l'instruction de la demande.

6. Le 21 décembre 2021, le conseil communal de Gembloux refuse de faire droit à la demande de création de voirie.

7. Le 12 janvier 2022, la demanderesse introduit un recours contre cette décision.

8. Le 11 mai 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note proposant d'accepter la demande de création de voirie.

9. Le 20 juin 2022, le ministre autorise la création de voirie sollicitée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et de l'article 2 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 ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Elle expose que l'article 19 de ce décret impose que la décision du Gouvernement wallon, compétent sur recours en matière de voiries communales, soit adoptée et notifiée aux personnes concernées dans les soixante jours à dater du premier jour suivant la réception du recours complet.

Elle précise que l'article 2 de l'arrêté du 18 février 2016, précité, prévoit que le demandeur, auteur du recours, doit indiquer la date à laquelle il a reçu la notification de la décision ou de l'absence de décision communale et joindre à son recours une copie du dossier de demande d'ouverture de voirie, une copie du dossier de demande de permis d'urbanisation, en ce compris les pièces relatives à l'ouverture de voirie, une copie de la notification par la commune de la décision dont recours ainsi que les plans des voiries à ouvrir, modifier ou supprimer.

Elle déduit de ces deux dispositions que le dossier de recours doit être considéré comme complet dès que le demandeur, auteur du recours, a apporté les informations et documents susvisés.

Elle soutient en l'espèce que le dossier de recours devait être considéré comme complet le 12 janvier 2022, jour de l'introduction du recours auprès du Gouvernement wallon. Il s'ensuit, selon elle, que le délai visé à l'article 19 du décret du 6 février 2014 précité a commencé à courir le lendemain de la date de réception du recours par le Gouvernement wallon, soit le 14 janvier 2022.

Elle conclut que l'acte attaqué a été adopté hors délai, dès lors qu'il a été notifié le 20 juin 2022, soit plus de soixante jours après la réception du recours complet.

Elle soutient pour le surplus qu'à supposer que le dossier de recours introduit le 12 janvier 2022 était incomplet, son caractère complet ne pouvait

dépendre de la communication d'actes d'instruction émanant de l'autorité communale, dans la mesure où ni le décret du 6 février 2014 ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 ne le prévoient.

Dans son mémoire en réplique, elle affirme que le moyen pris de la compétence de l'autorité délivrante est d'ordre public et que l'allongement d'un délai de 97 jours porte une atteinte disproportionnée à cet ordre public ainsi qu'à ses intérêts, de sorte que l'atteinte au principe de légitime confiance évoquée par la partie intervenante n'est pas établie en l'espèce.

B. La partie adverse

La partie adverse indique que l'adjectif « complet » évoqué à l'article 19 du décret du 6 février 2014 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.

Elle souligne que les travaux préparatoires justifient cette modification par le fait que l'introduction de la notion de « dossier complet » permet de faire courir le délai de recours dès réception du dossier complet, alors qu'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.

Elle ajoute que l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 février 2016 prévoit que la communication du dossier d'instruction de première instance est sollicitée auprès de la commune. À son estime, le dossier d'instruction de la commune participe à la complétude du dossier de recours, sans lequel l'autorité de recours ne pourrait statuer.

En tout état de cause, elle précise que le dossier administratif contient :

- le recours de la SA Durabrik Entreprises de Construction, daté du 12 janvier 2022 et reçu le 14 janvier 2022 ;
- un courrier de la même société, daté du 31 mars 2022 et reçu le 4 avril 2022, transmettant des pièces complémentaires à la demande de l'administration ;
- un courrier de l'administration régionale adressé au collège communal de Gembloux, daté du 11 avril 2022 et rappelant son courrier du 15 février 2022

resté sans réponse dans lequel le dossier d'instruction de la demande était demandé ;
- l'accusé de réception d'un dossier complet daté du 27 avril 2022, faisant état de la réception des documents complémentaires le 21 avril 2022.

Elle en déduit qu'en ayant envoyé l'acte attaqué le 20 juin 2022, son auteur a statué et notifié sa décision dans le délai qui lui était imposé, de sorte qu'il était compétent *ratione temporis* pour ce faire.

C. La partie intervenante

La partie intervenante cite également les travaux préparatoires du décret-programme du 17 juillet 2018. Elle en déduit que le but de cette modification est de faire courir le délai de notification de la décision de l'autorité de recours à compter du jour qui suit la réception de toutes les pièces utiles à l'examen du recours, en ce compris le dossier détenu par l'autorité communale.

Cette position s'explique, selon elle, notamment par le fait que si un tiers introduit un recours à l'encontre d'une décision de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale, il ne doit joindre à ce dernier qu'une copie de la décision dont recours et la date à laquelle il en a pris connaissance. Or, de telles informations sont insuffisantes pour que l'autorité de recours puisse statuer en parfaite connaissance de cause.

En l'espèce, elle avance que les derniers documents nécessaires pour l'instruction du recours ont été réceptionnés par l'autorité régionale le 21 avril 2022, de sorte que l'acte attaqué a été adopté par une autorité compétente et notifié dans les temps.

Elle estime enfin que si la notion de « recours complet » devait être interprétée de la manière suggérée par la partie requérante, il conviendrait d'examiner si le principe de légitime confiance n'a pas été violé par l'autorité compétente sur recours.

IV.2. Examen

1. L'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme il 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.

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 ».

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 préparatoires (*Doc. parl*., Parl. wal., 1142 (2017-2018), n° 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 ».

2. L'article 2 de l'arrêté 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 :

« § 1er. Le demandeur, auteur du recours, indique :

1° la date à laquelle il a reçu la notification de la décision ou de l'absence de décision communale;
2° à défaut d'une telle notification ou de décision communale dans un délai de trente jours à dater de la réception de la lettre de rappel visée à l'article 16 du décret, la date de l'échéance du délai dans lequel la commune devait prendre sa décision.

§ 2. Le demandeur, auteur du recours, joint à son recours :

1° soit une copie du dossier de la demande d'ouverture de voirie visée à l'article 11 du décret;
2° soit une copie du dossier de la demande de permis d'urbanisme, d'urbanisation ou de permis d'urbanisme de constructions groupées, en ce compris les pièces relatives à l'ouverture de voirie;
3° soit une copie du dossier de la demande de permis unique visée à l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, en ce compris les pièces relatives à l'ouverture de voirie;
4° le cas échéant, une copie de la notification par la commune de la décision ou de l'absence de décision dont recours;
5° le cas échéant, une copie de la lettre de rappel visée à l'article 16 du décret.

Les plans des voiries à ouvrir, modifier ou supprimer sont envoyés en trois exemplaires, plus un exemplaire par commune sur le territoire de laquelle les actes et travaux sont envisagés en tout ou en partie.

§ 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 ».

L'article 3 du même arrêté dispose comme il suit :

« § 1er. Dans les dix jours à dater de la réception du recours, la DGO4 envoie à l'auteur du recours un relevé des pièces et dates manquantes.

§ 2. Dans le délai visé au paragraphe 1er, la DGO4 adresse à l'auteur du recours un accusé de réception avec mention du délai dans lequel la décision ministérielle sera notifiée et l'effet de l'absence de notification dans ce délai.

§ 3. Dans le délai visé au paragraphe 1er, la DGO4 :

1° invite la commune à lui envoyer une copie du dossier de l'instruction de la demande d'ouverture de voirie et lui adresse une copie du recours et de l'accusé de réception visé au paragraphe 2;
2° le cas échéant, adresse une copie du recours et de l'accusé de réception visé au paragraphe 2 à l'autorité chargée de statuer sur la demande de permis d'urbanisme, d'urbanisation ou de permis d'urbanisme de constructions groupées ou à l'autorité visée à l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

§ 4. Par dérogation au paragraphe 3, si le recours est introduit par un tiers justifiant d'un intérêt, la DGO4 :

1° invite la commune à lui envoyer une copie du dossier de la demande et du dossier d'instruction et lui adresse une copie du recours et de l'accusé de réception visé au paragraphe 2;
2° adresse une copie du recours et de l'accusé de réception visé au paragraphe 2 au demandeur et, le cas échéant, à l'autorité chargée de statuer sur la demande de permis ».

3. Le texte de l'article 19, alinéa 1er, 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, d'un recours qui comporte à la fois les indications requises par l'article 2 de l'arrêté royal du 18 février 2016 et qui est accompagné d'un dossier composé de l'ensemble des documents requis par cette même disposition.

4. En l’espèce, par un courrier recommandé du 12 janvier 2022, le conseil de l’intervenante introduit un recours contre la décision de refus de création de voirie adoptée par le conseil communal de Gembloux le 21 décembre 2021. Ce recours comprend plusieurs annexes et indique notamment que « [la décision de refus adoptée par l’autorité communale] est notifiée à ma cliente par un courrier recommandé daté du 27 décembre 2021, envoyé le 30 décembre 2021 et réceptionné le 10 janvier 2022 ».

5. Ce recours est réceptionné le 14 janvier 2022 par le département de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme.

6. Le 15 février 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux de ce département adresse le courrier suivant à l’intervenante :

« J’ai l’honneur de vous faire savoir que votre recours relatif à l’objet repris sous rubrique envoyé le 12/01/2022, a été réceptionné le 14/01/2022 par le SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Energie.

Le présent accusé de réception ne préjuge aucunement ni de la recevabilité, ni du bien-fondé de votre recours.

En vertu de l’article 19 du décret du 6 février 2014, relatif à la voirie communale, il incombe au Gouvernement de notifier sa décision endéans les 60 jours de la réception d’un recours complet.

À ce jour, votre recours ne peut être considéré comme complet.

Pour être complet, le dossier de recours doit contenir, outre les éléments que vous nous avez communiquées, certaines informations émanant de la commune, relatives à la procédure d’instruction de votre demande, par celle-ci.

D’autre part, font également actuellement défaut :
- l’étude des incidences […] ;
- une copie du formulaire de la demande de permis d’urbanisation (ainsi que le reportage photographique) dans le cadre de laquelle fut introduire la procédure relative à la voirie communale.

Nous vous invitons à nous communiquer les pièces manquantes dans les meilleurs délais.

Nous invitons également le collège communal à nous communiquer les pièces manquantes dans les meilleurs délais, par même courrier, en manière telle que, dès réception, nous vous confirmerons la date endéans laquelle la décision sur recours devra vous être notifiée.

[…] ».

7. Par un courrier du 31 mars 2022, réceptionné le 4 avril 2022, la SA Durabrik Entreprises de Construction transmet les documents sollicités.

8. Le 27 avril 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse un courrier recommandé à la SA Durabrik Entreprises de Construction, à

son conseil, au fonctionnaire délégué et au collège communal de la ville de Gembloux. Ce courrier contient notamment le passage suivant :

« Je reviens vers vous dans le cadre du recours relatif à l'objet repris sous rubrique.

Nous vous confirmons que, suite à la réception des derniers éléments indispensables, en date du 21 avril 2022, ce dossier doit être considéré comme complet à cette date.

Nous pouvons dès lors vous préciser que le délai endéans lequel doit être notifiée la décision sur recours se terminera le 20 juin 2022.

À défaut de notification de la décision dans ce délai, la décision du conseil communal sera confirmée ou, en l'absence de celle-ci, la demande sera réputée refusée ».

9. Il ressort de ces courriers que l'autorité a considéré que le recours était complet à compter de la réception des documents communiqués par l'autorité communale.

Or, comme déjà relevé, l'article 19, alinéa 1er, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale vise la réception du « recours complet » et non la réception du « recours et du dossier de la commune ». Suivant les exigences de l'article 2 de l'arrêté du 18 février 2016 et considérant que l'étude d'incidences et le formulaire de demande de permis d'urbanisation transmis par l'auteur du recours administratif ont été réceptionnés le 4 avril 2022, le premier jour suivant la réception du recours administratif complet était donc le 5 avril 2022.

Cette date correspond au premier jour du délai de soixante jours visé à l'article 19 du décret précité du 6 février 2014.

10. Le soixantième jour du délai imparti à l'autorité de recours était par conséquent le 3 juin 2022.

Partant, l'acte attaqué, adopté le 20 juin 2022 et notifié le même jour, a été envoyé hors délai, à une date où, par l'effet de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité, la décision de refus de l'autorité communale du 21 décembre 2021 était confirmée.

11. En conclusion, le premier moyen est fondé.

V. Délai de recours en annulation contre la décision communale de refus du 21 décembre 2021

Une confirmation par application de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité, qui ne constitue pas une décision implicite au sens de l'alinéa 3 de cette même disposition, ne doit être ni notifiée à la partie concernée ni publiée.

C’est donc à dater de sa prise de connaissance que le délai de recours contre la décision du conseil communal confirmée commence à courir.

Il est de principe que le délai de recours au Conseil d’État contre une telle décision commence à courir au plus tôt le lendemain du premier jour de réception possible par la partie concernée de l’éventuel arrêté ministériel adopté dans le délai de soixante jours prévu à l’article 19 précité. Ainsi, faute d’avoir réceptionné une quelconque décision à cette date, la partie concernée doit déduire que, par l’effet de l’article 19 précité, la décision du conseil communal est confirmée.

Pour autant, dans l’hypothèse d’une indication erronée par l’autorité administrative à la partie concernée de la prise de cours et l’expiration du délai d’envoi de la décision visée à l’article 19, alinéa 1er, du même décret, le Conseil d’État peut constater, après avoir mis en balance les exigences de la loi et de la confiance légitime, qu’il y a lieu de faire primer sur la loi formelle les conséquences d’une telle information inexacte sur l’expiration du délai de recours en annulation contre une décision confirmée en application de l’article 19, alinéa 2.

En l’espèce, la partie intervenante a été induite en erreur sur la computation du délai imparti à l’auteur de l’acte attaqué pour envoyer sa décision sur le recours administratif. En effet, par son courrier du 27 avril 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux l’a informée que le délai pour l’envoi de la décision de l’autorité compétente sur le recours administratif se terminait le 20 juin 2022, alors que, comme déjà relevé, ce délai expirait en réalité le 3 juin 2022. La partie intervenante a pu légitimement se fier à cette information de l’administration, en sorte qu’il ne peut lui être fait le reproche de ne pas avoir introduit, dans le délai imparti, un recours en annulation contre la décision du 21 décembre 2021.

Il s’ensuit que la partie intervenante dispose, à dater de la notification du présent arrêt, d’un nouveau délai de 60 jours lui permettant, le cas échéant, d’introduire un recours en annulation de la décision du 21 décembre 2021 refusant d’autoriser la création des voiries communales sollicitées.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du 20 juin 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création d'une voirie communale sur un bien situé rue Bois Grand-Père à Gembloux, à la suite d'un recours administratif introduit par la SA Durabrik Entreprises de Construction.

Article 2.

À dater de la réception de la notification du présent arrêt, la SA Durabrik Entreprises de Construction dispose d'un délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation contre la décision du 21 décembre 2021 par laquelle le conseil communal de Gembloux refuse d'autoriser la création des voiries communales sollicitées par elle.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 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.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'acte annulé.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 novembre 2023, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Simon Pochet Luc Donnay