CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.185 du 26 novembre 2019

A. 222.233/XIII-8007

En cause : **DODEIGNE** Victor,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
Place de la Liberté 6
4030 Liège,

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 :

BOSLY Thomas,
ayant élu domicile
Ozo 23
6941 Durbuy.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 mai 2017, Victor DODEIGNE demande l'annulation de l'arrêté du 7 mars 2017 du Ministre de la Région wallonne ayant la Mobilité et l'Aménagement du territoire dans ses attributions, acceptant la demande de modification d'une partie du chemin vicinal n° 19 à Izier.

II. Procédure

Par une requête introduite le 11 juillet 2017, Thomas BOSLY a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 3 août 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Muriel VANDERHELST, 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 requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 octobre 2019 à 09.30 heures.

M^me^ Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Valentine BOULANGER, *loco* M^e^ Alain LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Aurélie VANDENBERGHE, *loco* M^e^ Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Muriel VANDERHELST, auditeur, a été entendue 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 requérant est domicilié à Izier (Durbuy), Les Creuhètes 2, et est propriétaire du bien y situé, sur une parcelle cadastrée Durbuy, 8^ème^ division, section A, n° 242F.

2. À une date non précisée, la partie intervenante et son épouse introduisent une demande de permis d'urbanisme portant sur un bien sis rue de l'Argoté (ou rue Argotte) 19 à Izier, sur une parcelle cadastrée Durbuy, 8^ème^ division, section A, n° 248v et ayant pour objet la construction d'une maison. Cette parcelle est contiguë à celle du requérant.

L'instruction de cette demande met en lumière, entre autres, la nécessité d'une modification de la voirie communale.

Dans ce contexte, un plan de modification d'une partie du chemin vicinal n° 19 est dressé par géomètre le 25 février 2015.

Dans ce cadre également, le commissaire-voyer des services provinciaux techniques émet le 6 mars 2015 un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme au motif suivant : "[...] la procédure concernant l'incorporation d'une bande de terrain dans le domaine public du chemin communal n° 19 devra être approuvée avant toute introduction d'un permis d'urbanisme. [...]".

Le permis d'urbanisme sollicité est octroyé par le collège communal de Durbuy le 30 mars 2016, décision qui est toutefois suspendue par le fonctionnaire délégué le 10 mai 2016 et finalement retirée le 18 mai 2016.

3. Le 12 septembre 2016, le collège communal dépose une demande d'élargissement du chemin vicinal n° 19 au droit de la parcelle cadastrée 8ème division, section A, n° 248v, sur une emprise de 20 m² à céder au domaine communal.

4. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville de Durbuy du 22 septembre au 24 octobre 2016. Elle donne lieu à une réclamation, introduite par le requérant et Jocelyne BOUDLET.

5. Le 5 décembre 2016, le conseil communal de Durbuy "adopte le plan pour la modification d'une partie du chemin vicinal n° 19 dressé par M. Lambert NAMOTTE, géomètre, plan n° GEO040589 du 25 février 2015" et précise que "la superficie concernée à savoir 20 m² sera cédée gratuitement au profit du chemin vicinal n° 19, domaine public communal".

Quant à la réclamation, le conseil communal considère qu'elle "est recevable mais non fondée dans la mesure où l'on ne touche pas à l'alignement du plaignant, qu'il s'agit du domaine public desservant une zone d'habitat à caractère rural".

Cette décision fait l'objet d'un affichage du 27 décembre 2016 au 10 janvier 2017.

6. Le 10 janvier 2017, le requérant et Jocelyne BOUDLET, représentés par leur conseil, introduisent un recours contre la délibération du conseil communal du 5 décembre 2016, lequel sera réceptionné le lendemain.

7. Le 1er février 2017, la partie intervenante et son épouse adressent un courrier au Ministre en réaction à ce recours.

8. Le 2 mars 2017, la direction de l'urbanisme et de l'architecture du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme adresse une note au Ministre, dans laquelle elle propose de confirmer la décision du conseil communal du 5 décembre 2016.

Il y est notamment précisé que la demande "est introduite indépendamment d'une demande de permis d'urbanisme" et qu'elle "est toutefois introduite en préambule à une demande de permis d'urbanisme pour le revêtement et l'équipement d'un tronçon de la voirie, en vue de permettre l'urbanisation de la parcelle la jouxtant".

9. Le 7 mars 2017, le Ministre déclare le recours recevable mais non fondé. La demande initiale de modification de voirie est acceptée, conformément au "Plan pour la modification d'une partie du chemin vicinal n° 19" dressé en date du 25 février 2015 par le géomètre-expert Lambert NAMOTTE. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est notifié, entre autres, au conseil du requérant par courrier recommandé du 10 mars 2017 et repose sur les considérations suivantes :

" [...]
Considérant que la voirie communale concernée n'est en l'état actuel, pas équipée ni pourvue d'un revêtement dur; qu'en vue de rendre possible l'urbanisation de la parcelle située le long de cette voirie, il est nécessaire que ladite voirie soit pourvue d'un revêtement dur et dûment équipée; que dans ce cadre, l'élargissement sollicité est souhaité par la Province (par le biais du commissaire voyer) dans l'objectif d'établir un nouvel alignement moins accidenté le long de la voirie communale et de disposer d'une largeur suffisante pour l'aménagement d'un accotement le long de la parcelle à urbaniser;
Considérant que la voirie communale concernée se prolonge en zone urbanisable au plan de secteur sur une distance de l'ordre de 230 mètres au-delà de la parcelle des demandeurs; que ladite voirie est dès lors susceptible de voir son aménagement se prolonger sur cette distance au fil de l'urbanisation future de la zone d'habitat à caractère rural qu'elle traverse;
Considérant que l'enquête publique, tenue du 22 septembre au 24 octobre 2016, a donné lieu à une lettre de réclamations, portant sur les points suivants :
- L'élargissement de la voirie a pour but de donner accès aux véhicules motorisés à l'arrière de la parcelle n° 248 v. Actuellement le chemin n'est pas accessible aux véhicules motorisés;
- L'impossibilité d'élargir ce même chemin au droit de notre propriété, devant laquelle lesdits véhicules devront passer, implique des désagréments pour nous;
- Cette modification incitera les propriétaires de quads, motos, etc. à emprunter ce chemin bucolique;
- La modification apportée ne change pas la configuration actuelle de part et d'autre de la parcelle, à savoir un chemin d'une largeur de l'ordre de 4 à 5 mètres, ne permettant pas de manœuvre (croisement, demi-tour);
- Le charroi de chantier engendrera des nuisances;
- La situation sera source de conflit de voisinage;

- L'élargissement de la voirie va à l'encontre des objectifs du décret relatif aux voiries communales;
- Il s'agit de servir un intérêt privé et non un intérêt public;

Considérant que sur la forme, il y a lieu de souligner que le dossier de demande contient toutes les informations prévues à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale; que ces informations permettent d'aborder la demande en pleine connaissance de cause;

Considérant que, dans son recours, le conseil des requérants avance les arguments suivants :

- Les résultats de l'enquête publique et notamment les réclamations formulées par les requérants n'ont pas été soumis au conseil communal, qui ne s'est donc pas prononcé en connaissance de cause;
- La décision viole l'article 9 du décret puisque le projet ne tend ni à assurer ou améliorer le maillage des voiries, ni à faciliter le cheminement des usagers faibles, ni à encourager l'utilisation des modes doux de communication. La décision ne correspond donc à aucun des objectifs du décret;
- Il s'agit non pas de servir l'intérêt public mais bien de favoriser un patrimoine particulier, sans aucune vision de l'intérêt collectif sur le devenir de cette voirie. La parcelle à diviser a d'ailleurs été artificiellement scindée en deux parties alors qu'elle reste au sein d'une même famille et est en réalité desservie par une voirie parfaitement équipée à l'autre bout de celle-ci;

Considérant que sur le fond, quant aux arguments soulevés lors de l'enquête publique et dans le recours, il s'impose de relever que l'article 2, 2° du décret précise qu'il y a lieu d'entendre par «modification d'une voirie communale», l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, «à l'exclusion de l'équipement des voiries»; que le commentaire des articles du décret du 6 février 2014 souligne de même que «la modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition, mais il n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public»;

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer dans le cadre du présent recours uniquement sur le principe même de la modification de la voirie communale et non sur l'aménagement de cette voirie entre ses limites extérieures;

Considérant que de même, la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret de la voirie sort du champ d'application du décret du 6 février 2014, limité à la question de principe de la modification de la voirie;

Considérant qu'à ce propos, l'article 1er du décret précise qu'il «a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage», relève la «nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs»; que l'article 9, § 1er, alinéa 2 du décret stipule quant à lui que la décision sur la modification de la voirie «tend à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication»;

Considérant qu'en l'espèce, le projet ne remet pas en question le maillage des voiries communales; qu'il préserve l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité de la voirie communale concernée; qu'il tend à faciliter les cheminements des usagers faibles en rétablissant un alignement moins accidenté, permettant d'envisager la création d'un accotement dans les aménagements futurs de la voirie;

Considérant que l'élargissement de la voirie tel qu'envisagé n'aura en soi, aucun impact sur l'accès des véhicules motorisés, le chemin étant déjà accessible à ces derniers en l'état et le tronçon d'accès depuis la rue de l'Argoté et depuis les chemins n° 9 et n° 27 demeurant inchangé;

Considérant que les questions d'augmentation du trafic et d'organisation du chantier relèvent du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la modification de voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale;

Considérant qu'il ne s'agit pas ici de servir un intérêt strictement privé, le projet de modification de la voirie visant à rétablir un alignement et à permettre la réalisation d'un accotement, suivant l'avis du commissaire voyer de la Province

du Luxembourg et en prévision de l'urbanisation potentielle du reste de la zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur s'étendant sur une distance de l'ordre de 230 mètres au-delà de la parcelle n° 248 v, le long de la voirie concernée;
Considérant qu'en conclusion, il résulte de tous ces éléments que la modification de voirie telle que prévue peut être approuvée;".

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un premier moyen, "d'un détournement de pouvoir et d'une erreur de droit et/ou de fait", en ce que l'acte attaqué considère que «la demande de modification d'une partie de voirie communale est initiée par l'administration communale de Durbuy, indépendamment d'une procédure de permis d'urbanisme», alors que, selon la délibération du conseil communal de Durbuy du 5 décembre 2016, objet du recours tranché par l'acte attaqué, il résulte ceci : «vu le dossier de demande de permis d'urbanisme déposée par M. [et] M^{me} BOSLY-BASTIN, rue de l'Argoté 19 à [...] Izier, sur les parcelles cadastrées Durbuy - 8ème division, section A, n° 248V, dossier initiateur de la présente opération»".

Il fait valoir que la demande de modification de voirie acceptée par l'acte attaqué est bel et bien réalisée dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme déposée par les consorts BOSLY et BASTIN et estime que l'appréciation de l'opportunité d'accepter la demande de modification sollicitée aurait été, à tout le moins aurait pu être, différente si la partie adverse avait eu connaissance du contexte de droit et de fait dans lequel elle a été déposée; que le fait que la demande de modification de voirie s'inscrive dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme privée était un des éléments à prendre en compte pour l'analyse d'un des arguments soulevés dans le recours administratif; que la demande de modification de voirie a eu lieu uniquement pour permettre l'urbanisation de la parcelle n° 248v, information que n'avait pas la partie adverse lors de la prise de l'acte attaqué et dont l'absence a influencé sa manière d'apprécier les objectifs pour lesquels la demande a été déposée.

Dans son mémoire en réplique, le requérant estime que tous les éléments de son exposé des faits démontrent que la demande de modification de voirie est bien déposée dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme des consorts BOSLY et BASTIN; que le plan utilisé dans le cadre de la demande de modification de voirie est d'ailleurs le même que celui utilisé dans le cadre de ladite demande de permis.

Il maintient que l'auteur de l'acte attaqué n'avait pas connaissance du fait qu'une demande de permis d'urbanisme était pendante, ni du fait que c'était

précisément dans le cadre de cette demande-là, et du projet précis qu'elle porte, que la demande de modification était demandée.

Il souligne que l'auteur de l'acte attaqué avait seulement connaissance de ce que la modification de la voirie était demandée en vue d'une "éventuelle" urbanisation, alors que celle-ci était bien réelle et actuelle; que les termes "en prévision de l'urbanisation potentielle" de l'acte attaqué démontrent bien que son auteur n'avait pas connaissance de l'existence d'un projet concret, actuel, dont la demande était pendante.

Il indique enfin que le détournement de pouvoir est postulé dans la mesure où l'administration communale de la ville de Durbuy a déposé une demande de modification en son nom, de manière publique, sans dire mot des considérations d'ordre uniquement privé qui ont motivé sa demande, à savoir, la demande de permis d'urbanisme d'un particulier.

Dans son dernier mémoire, le requérant souligne qu'il invoque un détournement de pouvoir au principal et une erreur de fait subsidiairement. Il expose à cet égard ce qui suit :

" ce serait en effet faire preuve d'une bienveillance excessive que d'admettre l'argument fondant l'acte attaqué selon lequel il ne sert pas uniquement un intérêt privé mais vise à rendre possible l'accès sur 230 mètres au-delà de la parcelle 248v en vue d'une urbanisation éventuelle. La légère correction de la parcelle au droit de la parcelle 248v ne permet pas une telle conclusion".

Il pointe encore la fiche d'audition figurant au dossier administratif indiquant que le demandeur de modification de voirie est la partie intervenante et son épouse, ainsi que la lettre envoyée par ces derniers à l'autorité de recours dans laquelle ils se présentent en qualité de "demandeurs de permis de bâtir".

IV.2. Examen

En ce qu'il repose sur le postulat que l'auteur de l'acte attaqué n'avait pas connaissance du fait qu'une demande de permis d'urbanisme, celle des consorts BOSLY et BASTIN relative à la parcelle n° 248v, était pendante et que la demande de modification s'inscrivait dans ce cadre, le premier moyen du requérant manque en fait.

Le recours administratif du requérant examiné par l'acte attaqué portait sur la délibération du conseil communal de Durbuy du 5 décembre 2016 dont les premiers termes sont les suivants :

" Vu le dossier de demande de permis d'urbanisme déposé par M. et M^me^ BOSLY BASTIN, rue de l'Argoté n° 19 à [...] IZIER, sur les parcelles cadastrées DURBUY - 8^ème^ division, section A n° 248v, dossier initiateur de la présente opération".

Par ailleurs, le requérant n'a pas manqué de porter à la connaissance de l'auteur de l'acte attaqué cette circonstance puisqu'il a joint à son recours introduit le 10 juin 2017, la copie de la réclamation qu'il avait déposée lors de l'enquête publique, dans laquelle il faisait également état de la demande de permis d'urbanisme introduite par le propriétaire de la parcelle n° 248v et dont il déduisait en particulier que seul un intérêt privé était poursuivi.

La note de l'administration régionale du 2 mars 2017 est également claire à cet égard. Il y est précisé que la demande "est introduite indépendamment d'une demande de permis d'urbanisme" mais également qu'elle "est toutefois introduite en préambule à une demande de permis d'urbanisme pour le revêtement et l'équipement d'un tronçon de la voirie, en vue de permettre l'urbanisation de la parcelle la jouxtant".

L'auteur de l'acte attaqué a dès lors pu statuer en connaissance de cause, sans commettre d'erreur, et a ainsi relevé que le projet s'inscrivait dans la perspective de l'urbanisation de la parcelle située le long de cette voirie, soit la parcelle n° 248v. Il a cependant également constaté que la modification concernée pouvait être pertinente en vue de l'urbanisation future de la zone urbanisable se prolongeant "au-delà de la parcelle des demandeurs".

L'indication dans l'acte attaqué selon laquelle "la demande de modification d'une partie de voirie communale est initiée par l'administration communale de Durbuy, indépendamment d'une procédure de permis d'urbanisme", n'implique pas une méconnaissance de la demande des consorts BOSLY et BASTIN. Elle constitue une précision procédurale, comme cela ressort également des explications apportées dans la note de la direction de l'urbanisme et de l'architecture, à savoir qu'au stade où elle est introduite, la demande d'autorisation relative à la voirie n'est pas accompagnée d'une demande de permis d'urbanisme portant sur ladite voirie - à supposer qu'un permis soit effectivement requis, selon les travaux qui seront le cas échéant envisagés -.

En outre, au jour de l'adoption de l'acte attaqué, aucune décision définitive n'avait encore été prise quant au projet des consorts BOSLY et BASTIN. De même, il n'est pas soutenu que l'urbanisation des autres parcelles bâtissables était déjà envisagée dans un projet spécifique, bien qu'elle n'était à l'évidence pas exclue. Par conséquent, aucune erreur ou indice d'information lacunaire ne peut être déduite

de l'usage du conditionnel ou des termes "en prévision de l'urbanisation potentielle" par l'auteur de l'acte attaqué.

Cela étant, le requérant soutient, à titre principal, que l'acte attaqué résulte d'un détournement de pouvoir.

Or, le détournement de pouvoir est l'illégalité de l'acte quant à son but. Il requiert que son auteur vise un but autre que celui que le législateur a en vue, c'est-à-dire un but qui est alors illicite. Le détournement de pouvoir n'est toutefois admis qu'à une double condition, à savoir la présence d'un but illicite et l'absence d'un but licite; il faut à tout le moins que l'autorité ait agi principalement sinon exclusivement dans un but illicite. Enfin, la charge de la preuve du détournement de pouvoir incombe à celui qui l'invoque.

En l'espèce, outre le fait que l'auteur de l'acte attaqué avait bien connaissance de la demande de permis d'urbanisme de la partie intervenante, et en fait état dans sa décision, il constate aussi que cette modification ou amélioration de la voirie peut également être pertinente en vue de l'urbanisation future de la zone urbanisable se prolongeant au-delà de la seule parcelle de celui-ci.

Par ailleurs, et en tout état de cause, à supposer même qu'une seule parcelle du territoire de la ville de Durbuy bénéficiera de la modification autorisée, le détournement de pouvoir n'est pas pour autant établi dès lors qu'il s'agit d'une parcelle sise en zone urbanisable et d'une question d'intérêt communal.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'examen du deuxième moyen.

Sous cette réserve, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un deuxième moyen, "de la violation de l'article 9 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale [...], d'un détournement de pouvoir, d'une erreur de droit et/ou de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation", en ce que, contrairement à ce que l'acte attaqué considère, la modification de voirie acceptée ne permet pas d'assurer les objectifs prévus à l'article 9 précité, ne peut être considérée comme étant réalisée "en prévision de l'urbanisation potentielle du reste de la zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur s'étendant sur une distance de

l'ordre de 230 mètres au-delà de la parcelle n° 248v, le long de la voirie concernée" et ne permet pas la réalisation d'un accotement.

Il soutient que la modification de voirie, qui concerne une surface triangulaire de 20 m², est extrêmement limitée et ne peut dès lors rencontrer les objectifs énoncés. Il affirme que cette modification ne concerne qu'une partie de la parcelle n° 248v et aucune autre parcelle de sorte qu'il ne peut être considéré qu'elle permet l'urbanisation potentielle des autres parcelles du chemin n° 19. Selon lui, la largeur maximale de la bande ajoutée au chemin n'est que d'1,42 m et elle se voit rapidement réduite, vu la forme triangulaire, de sorte que cette largeur est inutile pour la réalisation d'un accotement. Il estime qu'il ne ressort pas du dossier que ce serait la province, par le biais de son commissaire-voyer, qui aurait sollicité cet élargissement. Il explique que l'ancien alignement n'était pas plus "accidenté" que le nouveau et estime que, s'agissant des objectifs de l'article 9 du décret précité, l'élargissement de la voirie visée a davantage tendance à rendre celle-ci plus accessible à la mobilité motorisée. Il est d'avis que le maillage des voiries ne se voit pas plus assuré ou amélioré par la modification minime prévue.

Il considère par ailleurs que la parcelle n° 248v bénéficie déjà d'un accès direct à une voirie publique suffisamment équipée par la rue de l'Argoté (ou rue de l'Argotte). Il soutient, à cet égard, qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte l'éventuelle division en deux lots de cette parcelle, division qui n'a pas fait, selon lui, l'objet d'un acte notarié, pas plus que d'un enregistrement, qui n'a pas été notifiée au fonctionnaire délégué et dont le plan qui vise notamment le rétablissement des limites avec la propriété du requérant n'est pas contradictoire. Il en déduit que la considération de l'acte attaqué selon laquelle "en vue de rendre possible l'urbanisation de la parcelle située le long de cette voirie, il est nécessaire que ladite voirie soit pourvue d'un revêtement dur et dûment équipé" constitue une erreur de fait ou de droit ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation.

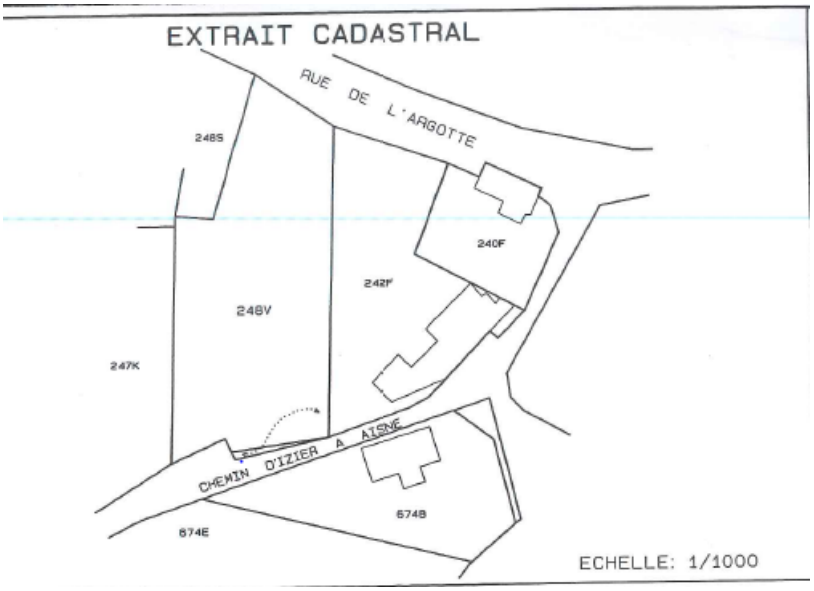
Dans son mémoire en réplique, il estime que la modification de voirie litigieuse n'a pas amené à diminuer le nombre d'angles dans la limite séparative des propriétés entre le domaine public et le domaine privé. Il ajoute ne pas prétendre qu'un accotement n'est pas réalisable, mais estime qu'en tout état de cause la modification résultant de l'acte attaqué ne permet pas de rendre un tel accotement plus réalisable ou moins réalisable que la situation antérieure. Il expose qu'ainsi, au point le plus étroit du chemin, le nouvel et l'ancien alignement sont situés au même emplacement et qu'à cet endroit, la modification induite par l'acte attaqué ne permet pas plus qu'avant la création d'un accotement. Il conclut que, dès lors que l'acte attaqué ne concerne qu'une seule parcelle et qu'il résulte d'une demande de permis

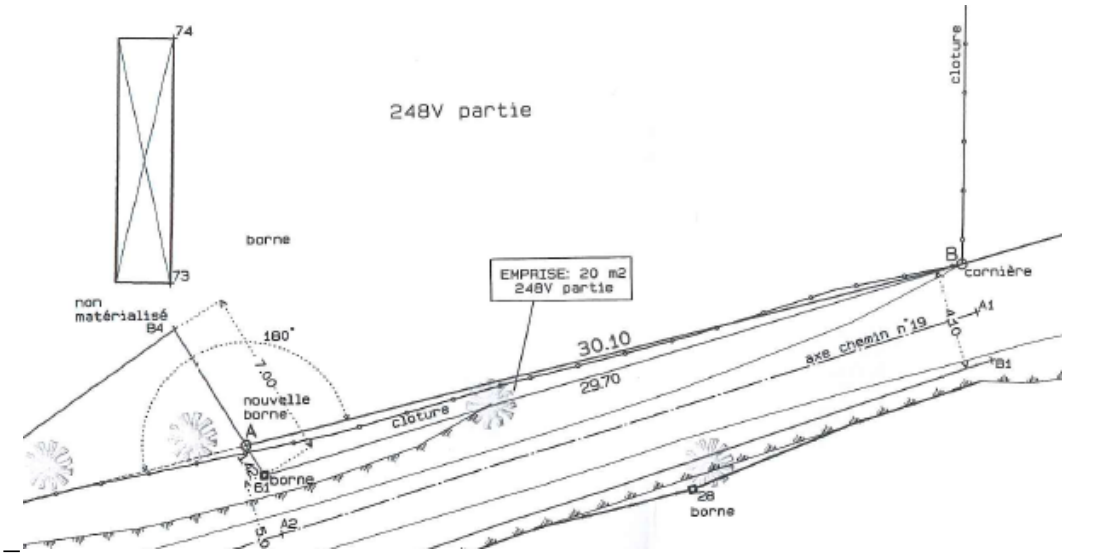
d'urbanisme privée, actuelle et pendante, on comprend difficilement comment l'autorité peut prétendre ne pas "servir un intérêt strictement privé".

Dans son dernier mémoire, le requérant maintient que les deux objectifs fixés par l'article 9 du décret précité, à savoir faciliter le cheminement des usagers faibles et encourager l'utilisation des modes de communication, ne sont pas raisonnablement mis en œuvre par l'acte attaqué. Il affirme à nouveau que l'objet de l'acte attaqué est étranger aux buts obligatoires de la disposition précitée.

V.2. Examen

Les illustrations qui suivent, résultant de la demande, figurent la modification litigieuse.





Concrètement, le bord du chemin n° 19 actuel au droit de la parcelle n° 248v, sur une longueur de 29,70 m, est avancé sur la parcelle n° 248v. La borne A est avancée sur la limite de parcelle de 1,42 m. La borne B demeure inchangée. La bande de terrain ainsi concernée est triangulaire et présente des côtés de 29,70 m, 30,10 m et 1,42 m.

L'article 1er du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, précité, précise que ce décret "a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage"; qu'il "tend aussi [...] à ce que les communes actualisent leur réseau de voiries communales"; et que, par actualisation, "il faut entendre la confirmation, la suppression, le déplacement ou la création de voiries communales en fonction des situations de fait et de droit et de la nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs".

L'article 9 du même décret prévoit par ailleurs que la décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale "tend à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication".

L'acte attaqué contient les considérations et précisions suivantes quant à la modification autorisée :

" Considérant que la voirie communale concernée n'est en l'état actuel, pas équipée ni pourvue d'un revêtement dur; qu'en vue de rendre possible l'urbanisation de la parcelle située le long de cette voirie, il est nécessaire que ladite voirie soit pourvue d'un revêtement dur et dûment équipée; que dans ce cadre, l'élargissement sollicité est souhaité par la Province (par le biais du commissaire voyer) dans l'objectif d'établir un nouvel alignement moins accidenté le long de la voirie communale et de disposer d'une largeur suffisante pour l'aménagement d'un accotement le long de la parcelle à urbaniser;
Considérant que la voirie communale concernée se prolonge en zone urbanisable au plan de secteur sur une distance de l'ordre de 230 mètres au-delà de la parcelle des demandeurs; que ladite voirie est dès lors susceptible de voir son aménagement se prolonger sur cette distance au fil de l'urbanisation future de la zone d'habitat à caractère rural qu'elle traverse;

[...]

Considérant qu'à ce propos, l'article 1er du décret précise qu'il «a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage», relève la «nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs»; que l'article 9, § 1er, alinéa 2 du décret stipule quant à lui que la décision sur la modification de la voirie «tend à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication»;

Considérant qu'en l'espèce, le projet ne remet pas en question le maillage des voiries communales; qu'il préserve l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité de la voirie communale concernée; qu'il tend à faciliter les cheminements des usagers faibles en rétablissant un alignement moins accidenté, permettant d'envisager la création d'un accotement dans les aménagements futurs de la voirie;
Considérant que l'élargissement de la voirie tel qu'envisagé n'aura en soi, aucun impact sur l'accès des véhicules motorisés, le chemin étant déjà accessible à ces derniers en l'état et le tronçon d'accès depuis la rue de l'Argoté et depuis les chemins n° 9 et n° 27 demeurant inchangé".

Ces motifs permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé que la modification sollicitée répondait aux objectifs des dispositions décrétales visées au moyen.

Concrètement, en venant de la rue de l'Argoté (ou rue de l'Argotte) ou des chemins n^{os} 27 ou 9 (voir l'extrait de l'atlas des chemins vicinaux), si la largeur du chemin vicinal n° 19 demeure inchangée au droit de la parcelle du requérant (n° 242f), la modification autorisée, certes limitée, permet cependant une ouverture du chemin vicinal n° 19, une lisibilité plus douce et donc un alignement moins "accidenté", comme le constate l'auteur de l'acte attaqué. La voirie passe d'un angle droit à une amplitude permettant un élargissement plus progressif et plus doux, ce qui n'est *a priori* pas en contrariété avec les objectifs prévus à l'article 9, précité.

Partant, s'il n'est pas contestable que la modification de voirie litigieuse est limitée, il n'est pas pour autant manifeste qu'elle n'est pas de nature à améliorer la voirie concernée. Or, l'appréciation d'une amélioration, fût-elle limitée, relève d'un contrôle en opportunité qui doit demeurer marginal.

Par ailleurs, comme il ressort de l'examen du premier moyen, l'auteur de l'acte attaqué avait manifestement connaissance du fait que ce projet de modification s'est avant tout développé dans le cadre d'un projet d'urbanisation de la parcelle située le long de la voirie, soit de la parcelle n° 248v. Il en tient compte d'emblée mais constate également que ce projet est bénéfique également dans une perspective plus globale.

En l'occurrence, le requérant ne conteste pas que le chemin vicinal n° 19 ne donne pas seulement accès à (l'arrière de) la parcelle n° 248v et que d'autres parcelles urbanisables longent encore ce chemin. Au vu de cette configuration, il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation à considérer d'une part, que le reste de la zone urbanisable pourra potentiellement, un jour ou l'autre, faire l'objet d'une urbanisation et que, dès lors, l'amélioration de la voirie concernée est également susceptible de lui profiter; et, d'autre part, qu'une modification de voirie justifiée par un projet particulier aujourd'hui présente un intérêt au regard d'une zone plus vaste.

Enfin, l'acte attaqué n'indique pas que tout l'accotement, le cas échéant envisageable, serait à réaliser sur la seule bande triangulaire dégagée par la modification de voirie autorisée. En effet, comme le souligne expressément l'acte attaqué, son auteur ne doit pas se prononcer sur l'équipement ou l'aménagement qui sera effectivement donné à l'intérieur de la largeur de la voirie concernée, telle que le cas échéant augmentée, mais bien sur le principe même de cette modification. L'autorité estime, en l'occurrence, qu'augmenter, même légèrement, la largeur du chemin vicinal n° 19 est de nature à permettre la réalisation d'un accotement. Rien n'est précisé à ce stade quant à savoir si ledit accotement sera un trottoir ou un simple accotement d'herbe mieux défini qu'à ce jour, mais rien ne requiert que cela soit défini dès à présent. À nouveau, le requérant n'apporte pas la démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation sur ce point.

Pour le surplus, il n'appartient pas au requérant d'apprécier l'opportunité pour une parcelle, quels que soient son statut et l'état de sa division ou non en droit civil, d'avoir un ou plusieurs accès à une voirie publique, sauf à démontrer une erreur manifeste d'appréciation quant aux points précédents, ce qui n'est pas le cas.

En ce que le requérant vise à nouveau sous son deuxième moyen un "détournement de pouvoir", il convient encore de renvoyer à ce qui en a déjà été dit sous l'examen du premier moyen.

Le deuxième moyen n'est pas fondé, et par conséquent, le premier non plus.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un troisième moyen, "de la violation de l'article 2, 2°, du décret voirie et de l'existence d'une contradiction dans les motifs de l'acte attaqué", en ce que, d'une part, l'acte attaqué, lorsqu'il convient de contrer les arguments du requérant, annonce limiter son examen du recours au "principe même de la modification de la voirie communale et non à l'aménagement de cette voirie entre ses limites extérieures", en application de l'article 2, 2°, du décret voirie, mais qu'au contraire, lorsqu'il y a lieu de soutenir le projet, l'acte attaqué s'appuie sur ce même aménagement que permettra la modification, en considérant qu'elle autorisera "d'envisager la création d'un accotement dans les aménagements futurs de la voirie".

Il estime que l'appréciation de l'autorité est "à géométrie variable" et considère par ailleurs qu'en prenant en compte le futur accotement qui sera réalisé

dans son appréciation de l'opportunité du projet, l'acte attaqué viole l'article 2, 2°, du décret précité qui exclut les "équipements des voiries" de la notion de "modification d'une voirie communale".

Dans son mémoire en réplique, le requérant estime qu'un accotement est bien un aménagement de la voirie entre ses limites extérieures et que la possibilité d'en envisager un ne peut dès lors être prise en compte. Il renvoie à cet égard à sa requête et précise avoir déjà démontré qu'en tout état de cause, l'acte attaqué ne permet pas de rendre possible l'aménagement d'un accotement qui aurait été, préalablement, impossible.

VI.2. Examen

Il est renvoyé aux développements déjà consacrés à cet aspect sous l'examen du deuxième moyen.

Il n'y a pas lieu de confondre la prise en compte des possibilités que permet d'offrir la modification envisagée et l'appréciation de la mise en œuvre concrète de ces possibilités. Constater que la modification sollicitée permettra éventuellement d'envisager un nouvel aménagement favorable sans toutefois en apprécier dès à présent l'application qui en sera effectivement faite n'est pas contradictoire. L'acceptation du principe et son application concrète constituent deux temps différents, auxquels correspondent par ailleurs deux procédures différentes, ce que ne manque pas de rappeler l'auteur de l'acte attaqué.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un quatrième moyen, "d'une erreur de droit et/ou de fait et de la violation de l'article 11 du décret voirie", en ce que le dossier de demande de modification est incomplet et ne comprend ni de "schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande" (article 11, 1°, du décret voirie), ni "de justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics" (article 11, 2°, du décret voirie).

Il se déduit que constitue une erreur de droit ou de fait la considération de l'acte attaqué selon laquelle "sur la forme, il y a lieu de souligner que le dossier

de demande contient toutes les informations prévues à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, que ces informations permettent d'aborder la demande en pleine connaissance de cause".

Il ajoute qu'il semblerait qu'aucun dossier de demande formalisée n'ait été déposé, qu'aucun dossier de demande ne figure au dossier transmis par la partie adverse au requérant suite à sa demande d'accès à l'information en matière d'environnement, qui visait pourtant bien "l'ensemble du dossier administratif" et que l'absence de dossier de demande formalisée implique *de facto* la violation de l'article 11 du décret précité.

Dans son mémoire en réplique, le requérant rappelle les éléments d'après lui manquants et constate que la partie adverse ne conteste pas *expressis verbis* ces défauts.

Il ajoute en substance que l'absence de justification par rapport aux compétences dévolues à la commune dans la demande elle-même, qui a notamment empêché qu'un débat à cet égard ait lieu dans le cadre de l'enquête publique et dans le cadre plus général de la procédure de première instance, a bel et bien induit en erreur l'auteur de l'acte attaqué et empêché celui-ci de statuer en pleine connaissance de cause car il ne disposait pas de son point de vue qui invalidait les prétendues justifications par rapport aux compétences dévolues à la commune. Selon lui, il n'a pu faire valoir ses observations sur les motivations de la demande par rapport aux compétences communales puisque celles-ci ne sont apparues qu'au stade de la note établie par la direction de l'urbanisme et de l'architecture. À cet égard, il dénonce également la violation des dispositions applicables en termes d'enquête publique (les articles 12 ainsi que 24 et suivants du décret précité).

VII.2. Examen

En ce que le requérant dénonce, au stade du mémoire en réplique, la violation des articles 12 ainsi que 24 et suivants du décret du 6 février 2014 précité, il y a lieu de constater que ces griefs sont tardifs et partant irrecevables, étant donné qu'ils auraient pu être soulevés dès la requête et qu'ils ne ressortent pas de l'ordre public. Par ailleurs, sur le fond, il n'apporte pas de développements complémentaires à ce qui a été effectivement soulevé dans la réclamation et dans la requête.

Les lacunes d'un dossier de demande de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale, ou les erreurs entachant les documents qu'il contient, ne sont de nature à affecter la légalité de l'autorisation délivrée sur cette base que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine

connaissance de cause du fait de ces lacunes ou erreurs. En d'autres termes, ces défauts ne doivent en principe entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande ni d'une autre manière. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de montrer que ces défauts ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'ils auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

En l'espèce, le requérant n'établit pas en quoi les lacunes alléguées ont induit en erreur l'auteur de l'acte attaqué, sauf à s'en référer à ses trois premiers moyens dont le caractère non fondé a été constaté.

Par ailleurs, l'ensemble des éléments présents au dossier (le plan d'implantation fourni avec la demande de modification de voirie qui identifie l'ensemble des voiries aux alentours du projet litigieux; les observations formulées dans le cadre de l'instruction du dossier par les riverains, soit la réclamation du requérant lui-même; la délibération du conseil communal du 5 décembre 2016; et la note établie par la direction de l'urbanisme et de l'architecture) ont bien permis à l'auteur de l'acte attaqué de statuer en pleine connaissance de cause.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un cinquième moyen, "de l'absence d'évaluation des incidences environnementales de l'acte attaqué, en violation de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en violation de la Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, en violation des principes de bonne administration et en excès de pouvoir".

Il soutient que la modification de voirie autorisée par l'acte attaqué constitue un plan ou un programme élaboré dans les secteurs de l'aménagement du territoire rural et de l'affectation des sols et qui définit, certes partiellement, le cadre dans lequel la mise en œuvre du remembrement rural (tel que visé à l'annexe II, 1°, a, des directives 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et 97/11/CE du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement) et la construction de routes (tel

qu'également visé par l'annexe II, 10°, d, des directives 85/337/CEE et 97/11/CE) pourraient être autorisés à l'avenir; qu'en adoptant l'acte attaqué sans procéder à une évaluation des incidences environnementales préalables, l'autorité administrative a violé les principes de bonne administration et a statué au-delà de son pouvoir.

Dans le mémoire en réplique, le requérant estime qu'il ressort également de l'arrêt n° 237.947 du 19 avril 2017 invoqué par la partie adverse qu'une décision sur la création ou la modification d'une voirie constitue la première partie d'une décision de permis d'urbanisme pour la réalisation de travaux de voirie et, par conséquent, que la demande doit être soumise à l'évaluation des incidences environnementales. À cet égard, il se prévaut également de l'arrêt n° 229.824 du 15 janvier 2015 dans lequel il a été considéré qu'une autorisation de voirie ne laisse plus entièrement libre l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis.

Revenant sur l'arrêt n° 237.947 du 19 avril 2017, il en déduit qu'en l'espèce, l'évaluation des incidences sur l'environnement aurait dû avoir lieu en application de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (directive projets). Il soutient en effet que l'acte attaqué vise à permettre la réalisation d'une série de travaux, notamment que la voirie "soit pourvue d'un revêtement dur et dûment équipée, à voir son aménagement se prolonger sur cette distance [230 mètres] au fil de l'urbanisation future de la zone d'habitat à caractère rural", à rendre possible la création d'un accotement et enfin à valoriser l'arrière de la parcelle n° 248v.

Il admet que la directive 2011/92 précitée n'était pas visée au moyen dans sa requête, mais estime que ne pas avoir procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement, alors que celle-ci s'imposait, qu'importe la base légale, constitue également une violation du principe de bonne administration et un excès de pouvoir, qui eux étaient bien visés au moyen; qu'en effet, aucune administration normalement prudente et diligente ne procèderait pas à l'évaluation des incidences environnementales d'un projet alors que celle-ci est légalement imposée. Il fait par ailleurs valoir que, dans le cadre du principe de coopération et de loyauté communautaire, cette violation de la directive 2011/92 précitée doit être considérée comme étant d'ordre public. Le cas échéant, il invite à poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne si le caractère d'ordre public de ce moyen ne devait pas être retenu.

Dans son dernier mémoire, il se réfère à l'arrêt n° 241.224 du 17 avril 2018 et estime qu'il y a à tout le moins en l'espèce une violation de "la Directive Projets, initialement 85/337 et aujourd'hui 2011/92".

VIII.2. Examen

La modification de voirie autorisée par l'acte attaqué ne répond pas à la notion de "plans et programmes" telle qu'elle résulte de la directive 2001/42 précitée. En effet, si l'acte attaqué a notamment pour effet de modifier la limite de la parcelle n° 248v pour laquelle une demande de permis d'urbanisme en vue de la construction d'une habitation unifamiliale a été introduite, il ne définit ni règles ni procédures de contrôle applicables et n'établit pas un ensemble significatif de critères et de modalités pour la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

Quant à la question de savoir si l'acte attaqué requérait à tout le moins une évaluation des incidences au titre de la directive 2011/92/UE (directive "Projets"), le requérant s'abstient de démontrer avec vraisemblance que la modification de voirie litigieuse (d'une emprise au sol de 20 m² et n'emportant aucune "création"), entre effectivement dans le champ d'application de cette directive précitée, alors qu'il souligne lui-même le caractère extrêmement limité de l'autorisation accordée.

Il n'y a dès lors pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée par le requérant.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

IX. Sixième moyen

IX.1. Thèse du requérant

Dans son dernier mémoire, le requérant prend un sixième moyen de la violation "du principe général des droits de la défense et du contradictoire" en ce que l'autorité n'a pas soumis les échanges entre son administration et la fille de la partie intervenante à la contradiction, et s'est basée sur des informations unilatérales. Il se réfère au courriel envoyé le 23 février 2017 par Virginie BASTIN à la DGO4 qui fait état d'un entretien téléphonique et produit des documents, à savoir des photos et un plan en version pdf.

IX.2. Examen

Le document auquel se réfère le requérant se trouve joint au dossier administratif. Partant, le nouveau grief pouvait être soulevé au stade du mémoire en réplique. Il est tardif et irrecevable. Enfin, il y a lieu de rappeler que l'autorité compétente instruit une procédure administrative qui n'est pas une procédure

juridictionnelle, ni même une procédure contradictoire qui nécessitait un échange avec le requérant. Le moyen soulevé n'est pas d'ordre public.

Le sixième moyen n'est pas recevable.

X. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, 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 XIIIe chambre, le vingt-six novembre deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline MOREL Colette DEBROUX