

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.713 du 11 mai 2022

A. 231.750/XIII-9080

En cause : **la commune d'Incourt**,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

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

Par une requête introduite le 14 septembre 2020 par la voie électronique, la commune d'Incourt demande l'annulation de l'arrêté du 10 juillet 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à l'indivision Vanschepdael un permis d'urbanisme portant sur la construction de deux habitations unifamiliales sur un bien sis rue Sur Les Tiennes à Piétrebais (Incourt) et cadastré 4^{ème} division, section A, n° 473 D.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, 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 22 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 avril 2022.

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

M^e Florence Cornez, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier 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

1. Le 1^{er} octobre 2018, l'indivision Vanschepdael, représentée par Jean-Luc Vanschepdael, dépose une première demande de permis d'urbanisme pour la construction de deux habitations unifamiliales sur un bien sis rue Sur Les Tiennes à Incourt et cadastré 4^{ème} division, section A, parcelle 473 D.

Une première décision de refus est adoptée par le collège communal d'Incourt le 15 février 2019. Sur recours, le ministre de l'Aménagement du territoire confirme la décision de refus le 24 juin 2019.

2. L'indivision Vanschepdael dépose une nouvelle demande de permis d'urbanisme le 6 novembre 2019.

3. Par une décision du 7 février 2020, le collège communal refuse de délivrer le permis sollicité.

4. Le 9 mars 2020, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre cette décision.

5. La commission d'avis sur les recours donne un avis favorable le 7 mai 2020.

6. Le 19 juin 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 adresse au ministre une proposition de décision d'octroi conditionnel du permis.

7. Le 10 juillet 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision comprend notamment le motif suivant :

« Considérant que le retrait par rapport à l'axe de la voirie est justifié par la configuration de l'espace public qui présente à cet endroit une sur largeur importante; que l'examen de la photo aérienne témoigne de ce que le projet est relativement isolé des autres habitations; que le site conserve la majeure partie de son couvert boisé arrière et latéral permettant de préserver l'intimité de chacun; que l'auteur de projet a, dans un souci de préservation du couvert boisé, réalisé un seul accès commun au plus proche de la voirie pour accéder aux deux habitations; que, pour le surplus, le conseil du demandeur rappelle que le dossier de demande de permis précisait : "À l'image des diverses maisons unifamiliales présentes dans la rue, les deux nouvelles constructions s'implantent avec un recul certain par rapport à la rue, soit environ 15 m. Cela permet de limiter un maximum l'emprise visuelle des habitations par rapport à la rue. De plus, ce recul est utilisé pour permettre une accessibilité aisée aux habitations, en rattrapant la (très légère) différence de niveau par une rampe carrossable. Le léger dénivelé à l'avant de la parcelle est traité de manière paysagère en s'inscrivant dans le paysage naturel du site et en opérant une transition entre le domaine public et privé. L'implantation des habitations par rapport à la rue offre la possibilité de créer des places de stationnement supplémentaires, longeant une nouvelle servitude de passage donnant accès à la maison située à l'opposé de la rampe. Toutes les nouvelles places de parking sont dès lors entièrement situées sur le domaine privé"; que l'implantation en recul a donc été réfléchie dans un esprit d'intégration paysagère ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation du principe général de bonne administration et du devoir de minutie, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et de l'article D.IV.41 du Code du développement territorial (CoDT), ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Elle soutient que le projet prévoit la création d'un passage sur un terrain n'appartenant pas au propriétaire de la parcelle sur laquelle doivent venir prendre place les deux constructions projetées. À son estime, cette situation implique, pour le bénéficiaire du permis, de créer ce passage sur le domaine public afin d'accéder à

sa parcelle, alors qu'il n'a pas demandé ni partant obtenu l'accord du conseil communal pour modifier la voirie ou créer ce passage sur le domaine public.

Elle relève que le demandeur de permis considère, dans son recours administratif, que ce passage fait partie intégrante « du domaine public de la voirie » et de la rue Sur Les Tiennes. S'il n'est pas contesté que cette excroissance fait bien partie du domaine public, il n'en reste pas moins, à son estime, qu'actuellement, elle n'est pas affectée au passage du public et ne fait donc pas partie de la voirie.

Selon elle, les plans de la demande de permis distinguent d'ailleurs la voirie du reste du domaine public, s'agissant d'arbres et arbustes qui devront être abattus sur le domaine public pour permettre le passage jusqu'à la parcelle.

Elle en déduit que le projet aurait dû faire l'objet d'une demande de modification ou de création de voirie, conformément aux dispositions du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, et dès lors être soumise à son conseil communal. En conclusion, elle considère que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas pu statuer en connaissance de cause sur la modification ou la création de voirie, de sorte que sa décision est irrégulière.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante soutient que, dans les faits, le terrain accueillant le projet litigieux n'est pas « riverain de la voirie » mais riverain du domaine public, à savoir une zone boisée, laquelle n'est pas une voirie publique. Elle cite de la doctrine précisant que le terme de « voirie publique », dans son acceptation juridique, désigne l'ensemble des voies de communication affectées en fait, à la circulation publique. Elle en déduit qu'une zone boisée dans une zone non cadastrée ne peut pas constituer une voirie publique.

En droit, si elle admet que chaque riverain est titulaire d'un droit civil à accéder à son propre bien, selon l'article 682 du Code civil, elle précise que ce droit peut, le cas échéant, se traduire administrativement par une procédure lorsqu'il s'agit d'ouvrir ou élargir une voie publique existante pour permettre la création de cet accès.

Elle reconnaît que la décision du conseil communal qui aurait dû intervenir aurait nécessairement dû tenir compte du droit civil de « riveraineté » du demandeur d'autorisation mais elle estime qu'il n'y a aucune certitude que le projet aurait été validé en l'état.

Elle ajoute que le fait que le collège communal « n'ait pas, de manière erronée, considéré que cette procédure était requise ne rend pas la décision litigieuse plus légale pour autant, les illégalités ne se compensant pas ».

Elle affirme que les explications formulées par la partie adverse, en référence à d'autres procédures, outre qu'elles ne sont pas adéquates, ne sont pas formalisées dans l'acte attaqué, alors que cet aspect nécessitait une analyse et des justifications dans le corps de celui-ci.

C. Le dernier mémoire

La partie requérante soutient que « s'il s'agit d'un accès privé au bénéficiaire de permis – et donc, non accessible au public –, il ne peut plus s'agir du domaine public, sauf à procéder à sa désaffectation, *quod non* ».

Elle rappelle la thèse qu'elle défend selon laquelle la demande de permis emportait nécessairement une ouverture ou un élargissement de voirie pour permettre le passage sur le domaine public. À son estime, « tel aurait été différent si l'excédent de voirie était un bien privé de l'administration, cette dernière aurait alors pu prendre la décision éventuelle de désenclaver le bien du demandeur par une servitude de passage, sur sa parcelle privée ».

IV.2. Examen

L'acte attaqué relève dans sa motivation « que l'auteur de projet a, dans un souci de préservation du couvert boisé, réalisé un seul accès commun au plus proche de la voirie pour accéder aux deux habitations ». Il n'est pas réellement contesté que ce passage, qui est situé entre la voirie et la parcelle qui appartient au bénéficiaire du permis contesté, fait partie du domaine public. Les parties s'accordent également pour considérer que cette portion du domaine public ne fait actuellement pas partie de la voirie communale, au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

L'article 2 de ce décret dispose notamment comme suit :

« Art. 2. On entend par :

- 1° voirie communale : voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale;
- 2° modification d'une voirie communale : élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries;

3° espace destiné au passage du public : espace inclus entre les limites extérieures de la surface destinée indifféremment aux usagers, en ce compris au parage des véhicules et ses accotements;

[...]

8° usage du public : passage du public continu, non interrompu et non équivoque, à des fins de circulation publique, à condition qu'il ait lieu avec l'intention d'utiliser la bande de terrain concernée dans ce but et ne repose pas sur une simple tolérance du propriétaire ».

L'article 7 du même décret dispose notamment que, sans préjudice de l'article 27, nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours.

Il résulte de l'article 2, 1° et 8°, du décret que la voirie communale est celle qui est affectée au public, à des fins de circulation publique, étant entendu que, selon l'article 7 du même décret, il s'agit de cette voirie ainsi définie dont les modifications doivent être soumises à l'approbation du conseil communal.

Or, les parties s'accordent à reconnaître que le passage litigieux a pour unique finalité l'accès à la parcelle qui appartient au bénéficiaire du permis et sur laquelle doit prendre place l'édification des deux immeubles en projet. Partant, il y a lieu de considérer que cet accès a pour but de permettre un passage à des fins privées, et non une circulation à des fins publiques. En d'autres termes, il s'agit d'un simple droit d'accès à une propriété, soit une voie d'accès qui opère la jonction entre la voirie (affectée à la circulation du public) et le bien (privé) appartenant au bénéficiaire du permis.

À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 682, § 1^{er}, du Code civil, alors applicable, dispose que « Le propriétaire dont le fonds est enclavé parce qu'il n'a aucune issue ou qu'il n'a qu'une issue insuffisante sur la voie publique, qui ne peut être aménagée sans frais ou inconvénients excessifs, peut réclamer un passage sur le fonds de ses voisins pour l'utilisation normale de sa propriété d'après sa destination, moyennant paiement d'une indemnité proportionnée au dommage qu'il peut occasionner ». Cet article trouve sa place sous un chapitre II, intitulé « Des servitudes établies par la loi », dont l'article 649 établit que « les servitudes établies par la loi ont pour objet l'utilité publique ou communale, ou l'utilité des particuliers ».

Il résulte de ce qui précède que le passage à créer entre la voirie et la parcelle du bénéficiaire du permis ne peut être assimilé à une voirie au sens de l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014, précité. Partant, la procédure prévue par

ce décret, en particulier celle inscrite à son article 7, dont la violation est alléguée, n'est pas applicable en l'espèce, en manière telle que c'est à bon droit que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas envisagé l'application de ce décret au cas d'espèce.

Pour le surplus, il ressort de ce qui précède que l'article D.IV.41, alinéa 1^{er}, du CoDT, dont la violation est également invoquée, n'est pas applicable en l'espèce, dès lors que la réalisation du projet litigieux n'emporte pas la création ou la modification de la voirie communale. Pour le même motif, le moyen en tant qu'il est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte n'est pas fondé. Quant au principe général de bonne administration et au devoir de minutie, la partie requérante n'expose pas en quoi ils auraient été violés par l'acte attaqué.

En conclusion, le moyen unique n'est pas fondé.

V. 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 1^{er}.

La requête en annulation 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 requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Colette Debroux