CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 258.167 du 7 décembre 2023

A. 228.226/XIII-8671

En cause : **DHAEZE** Herrhilde,
ayant élu domicile chez
M^e^ Nicolas DUBOIS, avocat,
rue de Bruxelles 37
1300 Wavre,

contre :

1. **la commune de Villers-la-Ville**,
   représentée par son collège communal,
2. **la Région wallonne**,
   représentée par son Gouvernement,
   ayant, élu domicile chez
   M^e^ Martin ORBAN, avocat,
   Kaperberg 50
   4700 Eupen.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 24 mai 2019, Herrhilde Dhaeze demande l'annulation de la décision du 22 février 2019 par laquelle le collège communal de Villers-la-Ville délivre à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) TC IMMO un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'un bâtiment existant (commerce et habitation) et la construction d'un immeuble à appartements sur un bien situé rue de Mellery 33-35 à Villers-la-Ville.

II. Procédure

2. Le dossier administratif de la seconde partie adverse a été déposé.

La seconde partie adverse a déposé un mémoire en réponse, la partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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 seconde partie adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 8 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 décembre 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Gabriele Weisgerber, *loco* M^e^ Martin Orban, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, a été entendue en ses observations.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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

3. Le 20 juillet 2018, la SPRL TC IMMO introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Villers-la-Ville ayant pour objet la démolition d'un bâtiment (commerce + habitation) et la construction d'un immeuble de 8 appartements répartis sur trois niveaux ainsi que 16 emplacements de parking sur un bien situé rue de Mellery 33-35, à Villers-la-Ville, cadastré 1^re^ division, section B, n^os^ 244M et 244L.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Nivelles approuvé par arrêté royal du 1^er^ décembre 1981.

4. Le 6 août 2018, la commune de Villers-la-Ville délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

5. Divers avis sont émis sur la demande.

6. Une annonce de projet est organisée du 16 au 31 août 2018. Elle suscite le dépôt de cinq réclamations écrites.

7. Le 25 octobre 2018, la SPRL TC IMMO propose de déposer des plans modificatifs afin de répondre aux questions soulevées lors de l'annonce de projet en ce qui concerne la mobilité douce.

8. Le 26 octobre 2018, la collège communal de Villers-la-Ville marque son accord quant à la production de plans modificatifs et proroge de trente jours le délai de décision.

9. Le 27 novembre 2018, l'administration communale de Villers-la-Ville réceptionne des plans modificatifs.

Le 7 décembre 2018, la commune de Villers-la-Ville délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

10. À cette même date, le collège communal établit un rapport favorable conditionnel, considérant notamment que la densité du projet est compatible avec l'implantation dans le centre de la ville.

11. Le 18 janvier 2019, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

12. Le 22 février 2019, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Mise hors de cause

IV.1. Thèse de la Région wallonne

13. La Région wallonne souligne que le fonctionnaire délégué a émis un avis défavorable sur la demande le 18 janvier 2019 et en infère qu'il n'est pas raisonnable pour elle de mener un débat contradictoire sur les moyens invoqués par la partie requérante. Elle demande, par conséquent, sa mise hors de cause.

IV.2. Examen

14. L'avis du 18 janvier 2019 du fonctionnaire délégué sur le projet ayant donné lieu à la délivrance du permis attaqué étant défavorable, il y a lieu de faire droit à la demande de mise hors de cause de la Région wallonne.

Il est partant question de la commune de Villers-la-Ville lorsqu'il est fait référence à « la partie adverse » dans la suite de cet arrêt.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

15. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

16. La partie requérante fait grief à l'acte attaqué d'avoir été adopté sans délibération préalable du conseil communal sur les questions de voirie, en méconnaissance de l'article 7 du décret du 6 février 2014 précité.

S'appuyant sur des photographies, elle soutient que les voiries ceinturant le bâtiment autorisé par l'acte attaqué – soit la rue de Mellery et l'avenue Fontaine des Fièvres – sont particulièrement étroites.

Elle indique que l'acte attaqué fait état d'un élargissement de ces voiries (trottoirs). Elle fait valoir que même si, comme le précise l'acte attaqué, cet élargissement, destiné au public, se fait sur une propriété privée, il n'en demeure pas moins que cela a pour effet immédiat de modifier la voirie existante, s'agissant d'un usage public. Elle est d'avis qu'en tout état de cause, l'amélioration de la praticabilité du trottoir a manifestement trait à la modification d'une voirie communale.

Selon elle, la circonstance que le demandeur de permis n'ait pas sollicité la mise en œuvre de la procédure prévue par le décret du 6 février 2014 et le fait que le plan d'implantation du projet mentionne clairement la limite entre le domaine public et la propriété privée ne suffisent pas à écarter l'application du décret précité.

Elle ajoute que l'article 1er au dispositif de l'acte attaqué impose notamment, au titre de condition, de « laisser libre les espaces sur le pourtour des façades de l'immeuble pour faciliter et sécuriser le cheminement des piétons », alors même qu'il continue à s'agir d'une propriété privée.

V.2. Examen

17. L'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme il suit :

« 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.

Le Gouvernement peut déterminer la liste des modifications non soumises à l'accord préalable visé à l'alinéa 1er ».

L'article 2 du décret précité dispose comme il suit :

« On entend par :

1. voirie communale : voie de communication par terre affectée à la circulation publique 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 parcage 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 ».

Pour que le conseil communal doive intervenir, il faut donc un élargissement ou un rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries.

Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires du décret du 6 février 2014 précité ce qui suit :

« La notion de voirie publique est une notion de pur fait : une voirie est publique dès l'instant où elle est accessible au public. L'assiette d'une voirie publique peut aussi bien appartenir aux pouvoirs publics qu'à un particulier. Dès l'instant où une voirie est publique, elle se voit appliquer les charges et obligations découlant de la police de la voirie. "Une voie de communication accessible à la circulation du public est une voie publique, même si elle a été ouverte par un particulier et que le sol sur lequel elle est établie continue à appartenir à ce dernier. En ce cas, elle est soumise à toutes les obligations et charges qui découlent de la police de la voirie, c'est-à-dire non seulement les règles destinées à garantir la liberté, la sécurité et la salubrité de la circulation mais aussi celles qui concernent l'administration de la voie, notamment son alignement et son tracé" (Cass., 14 septembre 1978, Pas., 1979, I, p. 43) » (*Doc. parl.*, Parl.wall., sess. 2013-2014, n° 902/1, p. 3).

Ainsi, le simple fait qu'une voirie soit localisée sur un domaine privé ne suffit pas à l'exclure de la qualification de « voirie publique ». Encore faut-il que son accès ne soit pas ouvert à la circulation du public.

18. En l'espèce, il n'est pas précisé dans la demande de permis litigieuse qu'un espace destiné au passage du public est prévu sur la parcelle concernée par le projet sur les abords de l'avenue Fontaine des Fièvres et de la rue de Mellery.

Dans son avis défavorable du 18 janvier 2019, le fonctionnaire délégué expose toutefois ce qui suit :

« Considérant que le projet prévoit un élargissement des trottoirs; qu'il est pertinent de profiter de telles démolitions/reconstructions pour offrir des trottoirs plus larges quand cela est nécessaire;

Considérant qu'aucune cession n'est prévue, considérant néanmoins que, même si ces élargissements de trottoirs restent sur domaine privé, une procédure voirie était nécessaire; qu'il y aura bien usage public de ces élargissements, et que l'on rentre bien de ce fait dans le décret voirie de février 2014; que la procédure est de ce fait irrégulière ».

L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Considérant que les plans modificatifs font apparaître plus clairement le fait que la praticabilité du trottoir côté avenue Fontaine des Fièvres sera améliorée compte tenu du fait que sa largeur libre de passage sera portée à 1,10 m sur toute sa longueur par rapport à certains endroits où cette largeur était nulle, en créant un espace partagé sur propriété privée; qu'il en est de même au niveau de la rue de Mellery dans une moindre mesure puisque le trottoir est déjà très étroit au niveau de l'angle du bâtiment; que toutefois, un "petit" élargissement a été prévu de l'ordre de plus ou moins 40 cm étant l'épaisseur de l'ancien mur à raser de l'élévation latérale gauche; qu'au vu de l'existence d'un sentier communal situé à l'arrière du bâtiment, les usagers peuvent contourner cet obstacle en empruntant ledit sentier et le trottoir avenue Fontaine des Fièvres, sans grand détour;

[…]

Considérant que la demande de permis ne prévoit pas de modification à la voirie communale au sens du décret "voirie" de février 2014; qu'en effet, pour l'application du décret "voirie", l'usage du public ne peut pas reposer sur une simple tolérance du propriétaire comme définie l'article 2.8 du décret "voirie"; qu'en l'occurrence, le demandeur n'a pas sollicité la procédure "voirie" au cadre 10 de l'annexe 4 relative à sa demande de permis d'urbanisme et que d'autre part le plan d'implantation du projet mentionne clairement la limite entre le domaine public et la propriété privée sans y apporter une quelconque modification; que dès lors, la procédure ne peut être jugée irrégulière sur ce point ».

L'acte attaqué est par ailleurs assorti de la condition de « laisser libre les espaces sur le pourtour des façades de l'immeuble pour faciliter et sécuriser le cheminement des piétons ».

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué et de la condition précitée que son auteur prévoit un élargissement des espaces destinés aux piétons sur le pourtour des façades de l'immeuble au niveau de l'avenue Fontaine des Fièvres et de la rue de Mellery, qui consiste en une modification de voirie communale au sens de l'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014. Ce faisant, le projet litigieux impliquait l'obtention de l'autorisation préalable visée à l'article 7 du même décret, laquelle n'a pourtant pas été sollicitée et *a fortiori* obtenue.

Le premier moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

19. La partie requérante sollicite « les dépens comme de droit ». Il y a lieu d'accorder une indemnité de procédure de 770 euros à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La Région wallonne est mise hors de cause.

Article 2.

Est annulée la décision du 22 février 2019 par laquelle le collège communal de Villers-la-Ville délivre à la SPRL TC IMMO un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'un bâtiment existant (commerce et habitation) et la construction d'un immeuble à appartements sur un bien situé rue de Mellery 33-35 à Villers-la-Ville.

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 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 décembre 2023, par la XIII^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
Simon Pochet	Lionel Renders