

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.339 du 29 mars 2024

A.238.650/XIII-9953

En cause :

J.B.,

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 MIMOB,

ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 16 mars 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 26 janvier 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création de la voirie communale, telle qu'identifiée sur le plan intitulé « Plan de rétrocession et de délimitation », (« Unité : m »), dressé par la S.P.R.L. Kgéo, bureau de géomètre-expert, en date du 15 juin 2022.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 20 avril 2023 par la voie électronique, la SA Mimob a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 4 mai 2023.

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.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 janvier 2024.

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

M^e Gautier Melchior, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Lucas Fontaine, *loco* M^e Jean-Marc Secretin, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 27 juillet 2022, la SA Mimob introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Hamoir, ayant pour objet la création d'une voirie communale reliant l'ancien camping Euromiel (quai du Batty), pour lequel une demande de permis d'urbanisation a été introduite pour un écoquartier de 38 maisons, et l'avenue des Villas, sur un bien sis à Hamoir, avenue des Villas, cadastré 1^{re} division, section A, n° 775 H.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Huy-Waremme, adopté par arrêté royal du 20 novembre 1981.

Il se trouve en zone d'aléa d'inondation par débordement et ruissellement moyen et élevé.

Le 16 août 2022, la demande fait l'objet d'un accusé de réception du dossier de demande complet.

4. Une enquête publique relative à la création de la voirie communale précitée est organisée sur le territoire de la commune de Hamoir du 29 août au 28 septembre 2022. Elle donne lieu à plusieurs réclamations, dont celle de la requérante.

Plusieurs avis ont été sollicités et émis sur la demande, dont les avis défavorables de la zone de secours Hemeco et de la direction des voies hydrauliques.

5. En sa séance du 8 novembre 2022, le conseil communal de Hamoir autorise la création de la voirie sollicitée.

6. Le 29 novembre 2022, la requérante introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 26 janvier 2023, le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création de la voirie.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. En sa séance du 9 mai 2023, le collège communal octroie à la société intervenante un permis d'urbanisme pour l'aménagement de cette nouvelle voirie. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation pendant sous le n° A.239.610/XIII-10.085.

IV. Recevabilité – intérêt au recours

IV.1. Thèse de la partie adverse

9. Quant à la recevabilité *ratione personae*, la partie adverse fait valoir qu'en tant que la requérante justifie son intérêt au recours par l'ampleur du projet

plus global d'écoquartier et son impact sur son cadre de vie, l'intérêt vanté est lié à un projet que n'autorise pas l'acte attaqué et qui lui est étranger.

Elle ajoute qu'il n'est pas démontré que l'acte attaqué a une influence sur l'écoulement des eaux, puisqu'il se limite à autoriser un tracé qui, par essence, ne saurait l'entraver.

Elle observe que la distance entre l'habitation de la requérante et le projet litigieux est d'environ 360 mètres, ce qui ne suffit pas à démontrer l'intérêt au recours. Elle relève que la requérante ne soutient pas avoir une vue sur le projet autorisé par l'acte attaqué ni n'expose en quoi il lui cause grief, d'autant que son bien se situe dans une contre-allée en cul-de-sac, ce qui y limite le trafic, et que la voirie litigieuse crée une échappatoire vers l'avenue des Villas, ce qui limitera le passage par le quai du Batty.

Elle conclut à l'absence d'intérêt au recours dans le chef de la requérante.

IV.2. Thèse de la partie intervenante

10. Se ralliant à l'argumentation de la partie adverse, la partie intervenante ajoute qu'à la lecture du plan déposé par la requérante, celle-ci ne se trouve pas à proximité immédiate de la voirie projetée. Elle considère que la requérante justifie de manière laconique son intérêt au recours, se bornant à faire état de sa qualité de propriétaire d'une habitation sise quai du Batty et à indiquer que l'intérieur d'îlot se situe derrière son immeuble, sans démontrer concrètement en quoi son environnement est affecté par le projet contesté, ni expliciter en quoi celui-ci est de nature à modifier son cadre de vie.

Elle souligne que l'acte attaqué n'a pas trait au projet d'écoquartier mais uniquement à la construction d'une voirie, de sorte que le fait que l'intérieur d'îlot se trouve proche de l'habitation de la requérante n'est pas pertinent, l'assiette de la voirie ne concernant aucune des parcelles où l'écoquartier est projeté. Par ailleurs, elle constate que le quai du Batty est un cul-de-sac, ce qui y limite la circulation des voitures aux seuls riverains, puisque le but de la nouvelle voirie est d'orienter celles-ci vers un autre passage.

Elle conclut à l'absence d'intérêt au recours, estimant que la position de la requérante relève de l'opposition de principe, sans établir l'incidence que le projet contesté est susceptible d'avoir sur sa situation personnelle.

IV.3. Thèse de la partie requérante

11. Sur l'intérêt au recours, la requérante rappelle la localisation de son domicile et précise que l'ouverture de voirie « s'inscrit dans un projet plus global, soit l'aménagement d'un écoquartier [qui] s'inscrit dans l'intérieur d'îlot situé juste derrière [son] immeuble ». Elle fait valoir qu'en égard à la modification importante de son cadre de vie que va entraîner ce projet, mais également aux graves problèmes liés à la situation des lieux en zone d'aléa d'inondation moyen à fort, elle dispose d'un intérêt évident « à contester la réalisation de projets pouvant avoir une influence sur l'écoulement des eaux ».

12. En réplique, elle affirme qu'aux termes de la jurisprudence, un riverain a intérêt à poursuivre l'annulation d'un permis susceptible de porter atteinte à son cadre de vie, même s'il n'a pas de vue directe sur le projet litigieux, et que cet intérêt est d'autant plus réel lorsqu'il a participé à l'enquête publique, même si cela n'est pas suffisant en soi.

Elle rappelle que le projet consiste en la création d'une voirie communale reliant le futur écoquartier à l'avenue des Villas et considère comme manifeste le fait que l'ouverture de voirie critiquée a pour seul objectif de concourir à la mise en œuvre du projet d'écoquartier qui est situé à proximité immédiate de son bien. Elle insiste sur l'ampleur du projet relatif à 38 logements avec création de voiries internes et sur le nécessaire impact qu'il va avoir sur son cadre de vie, d'autant plus au vu de son implantation en zone d'inondation « moyen à fort ».

Elle conclut qu'en tant que l'acte attaqué participe à la mise en œuvre du projet plus global d'écoquartier, elle dispose d'un intérêt à poursuivre son annulation. À son estime, ne pas admettre celui-ci implique que, « moyennant un saucissonnage de projet », elle est dans l'impossibilité de contester une partie du projet critiqué qui a une incidence non négligeable sur son cadre environnant, ce qui est contraire à l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

IV.4. Derniers mémoires des parties requérante et adverse

13. Dans son dernier mémoire, la requérante insiste sur le fait que la création de la voirie communale autorisée par l'acte attaqué est nécessaire à la réalisation du projet d'écoquartier de 38 logements à l'endroit considéré, soit dans son voisinage immédiat, et qu'elle est « exclusivement justifiée afin de permettre au futur quartier d'avoir un accès carrossable jusqu'à l'avenue des Villas ». En

témoigne, à son estime, ce qu'exposent la demande de permis concernant la voirie à créer, le mémoire en intervention et les plans joints à la demande, ainsi que la motivation de l'acte attaqué et celle du permis d'urbanisme précité du 9 mai 2023. Elle conclut que la voirie projetée n'a aucun sens si le projet d'écoquartier ne se réalise pas, de sorte qu'elle dispose d'un intérêt direct à contester la légalité de l'acte attaqué, dès lors qu'elle tirera un avantage direct de son annulation, à savoir empêcher la mise en œuvre du projet d'écoquartier.

Elle est d'avis que si on lui dénie un intérêt suffisant à agir dans le cadre du présent recours, il en sera de même pour le recours dirigé contre le permis d'urbanisme du 9 mai 2023 autorisant l'aménagement de la voirie litigieuse, voire pour le recours éventuel contre le permis d'urbanisation nécessaire au projet d'écoquartier, puisqu'elle est privée du droit de contester la légalité de la partie de ce projet qui porte sur la réalisation de la voirie litigieuse. Elle conclut qu'en ces deux hypothèses, elle sera privée de son droit à un recours effectif, ce qui avalise, à tort, la méthode du saucissonnage et est contraire à la Convention d'Aarhus qui consacre le droit du public concerné à avoir un accès à la justice pour contester toute décision de nature à porter atteinte à son environnement.

Par ailleurs, elle note que l'ouverture de la voirie litigieuse fait partie intégrante du projet d'écoquartier et que, partant, ce projet global aurait dû faire l'objet d'une seule évaluation des incidences sur l'environnement, *quod non*. Elle considère que déclarer le recours irrecevable à défaut d'intérêt suffisant la prive de son droit à obtenir une évaluation globale du projet litigieux « le plus tôt possible ».

14. En son dernier mémoire, la partie adverse répond que la question de l'intérêt au recours contre un autre acte administratif ne se pose pas actuellement, que la jurisprudence citée par la requérante quant à l'évaluation unique des incidences sur l'environnement dont un projet global doit faire l'objet n'est pas pertinente et que l'article 9 de la Convention d'Aarhus ne confère pas un droit inconditionnel ou illimité à agir dans le chef d'un requérant.

IV.5. Examen

15. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et

lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

Il reste qu'une annulation doit procurer un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité.

16. À propos de la Convention invoquée par la requérante dans ses mémoire en réplique et dernier mémoire, l'article 9, § 3, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, dispose comme il suit :

« En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives et judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions de droit national de l'environnement ».

Le « public » visé par cette disposition désigne, aux termes de l'article 2, § 4, de la Convention, « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». Par ailleurs, la Convention, en son article 9, § 3, se réfère aux dispositions du droit national de l'État Partie et aux conditions pouvant être requises en droit interne, outre les conditions qu'elle fixe elle-même.

La Cour de justice de l'Union européenne reconnaît que l'article 9, § 3, précité accorde un plus grand pouvoir d'appréciation aux États membres par rapport à celui qui leur est reconnu en vertu du paragraphe 2 de cette même disposition lorsque ceux-ci fixent les critères permettant de déterminer, parmi l'ensemble des membres du public, les titulaires effectifs du droit de recours qu'elle prévoit, sous

réserve toutefois que les critères ainsi arrêtés n'aient pas pour effet de dénier tout droit de recours prévu à l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus au bénéfice de certaines catégories des « membres du public » (*CJUE*, arrêt du 11 janvier 2024, C-252/22, points 52 à 54).

17. En droit interne, un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

18. Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante.

Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie, à peine d'ouvrir la voie au recours populaire.

Par ailleurs, l'intérêt direct suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que les parties requérantes font valoir.

La condition de l'intérêt au recours telle que circonscrite n'a pas pour effet de dénier tout droit de recours prévu à l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus au bénéfice de certaines catégories des « membres du public ».

19. En l'espèce, l'acte attaqué se limite à autoriser la création d'une voirie communale à proximité d'un projet d'écoquartier de 38 logements, sis sur le site de l'ancien camping Euromiel alors exploité quai du Batty. La voirie projetée se

présente comme un coude reliant l'avenue des Villas aux parcelles sur lesquelles est envisagé le projet d'écoquartier, pour lequel une demande de permis d'urbanisation a été introduite. Elle ne concerne qu'une seule parcelle, cadastrée Hamoir, 1^{re} division, section A, n° 775 H. Selon la partie intervenante, l'instruction du projet d'écoquartier précité est suspendue depuis les inondations de juillet 2021.

La partie adverse indique, sur la base d'une consultation du site *WalOnMap*, que l'habitation de la requérante, sise quai du Batty, est distante de quelque 360 mètres de la voirie autorisée. La requérante ne dément pas cette estimation. Elle ne conteste pas davantage qu'elle n'a pas de vue sur le tracé litigieux ni que, créant une échappatoire vers l'avenue des Villas, le projet de voirie contesté ne saurait avoir pour conséquence d'augmenter le charroi sur le quai du Batty.

20. En ce qui concerne l'intérêt que la requérante lie à la situation du projet en zone d'aléa d'inondation par débordement et ruissellement moyen et élevé, celui-ci se donne également pour objectif de « permettre, à terme, un exutoire pour le futur quartier, envisagé sur les parcelles voisines, de manière à constituer une sortie vers des espaces à l'abri des zones inondables, sans devoir s'approcher de l'Ourthe ». La requérante n'expose pas, encore moins concrètement, en quoi l'autorisation de créer la voirie litigieuse est de nature à influencer négativement les risques d'inondation. Notamment, elle ne fait état d'aucun lien de causalité direct pouvant exister entre le tracé de la voirie autorisé par l'acte attaqué et un risque accru d'inondations.

De même, elle n'apporte aucun élément plausible établissant qu'en soi, la voirie autorisée par l'acte attaqué est susceptible d'affecter défavorablement son environnement ou son cadre de vie. En réalité, elle entend fonder son intérêt sur les inconvénients qu'elle craint du fait de la création de l'écoquartier projeté dans l'intérieur d'îlot situé derrière son habitation, dont la voirie contestée se veut une des voies d'accès. Cependant, la circonstance que l'acte attaqué participe de ce projet plus global, ne suffit pas à lui reconnaître un intérêt direct au présent recours, dès lors que l'intervention, future et hypothétique, de l'autorité communale ou régionale agissant dans le cadre de ses compétences en termes de police de l'urbanisme, constitue dans son chef l'interposition d'un lien de droit.

La proximité relative de l'habitation de la requérante par rapport au projet de voirie autorisé par l'acte attaqué ne suffit pas à lui conférer un intérêt suffisamment individualisé à agir, dès lors qu'elle reste en défaut de démontrer en quoi sa situation personnelle est directement affectée par le projet litigieux.

21. Le recours est irrecevable, à défaut d'intérêt. La fin de non-recevoir est accueillie.

V. Indemnité de procédure

22. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au taux de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise 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 le 29 mars 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux