

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.641 du 25 avril 2024

A. 239.028/XIII-10.012

En cause : **la société anonyme DANNEELS PROJECTS**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Alexandra DE HULTS, Sophie OZCAN et  
Benoît HAVET, avocats,  
rue de Bruxelles 51  
1400 Nivelles,

contre :

**la Région wallonne**, représentée  
par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, avocat,  
avenue de Tervueren 34/27  
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la commune de Rixensart**, représentée  
par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bernard FRANCIS, avocat,  
vieux chemin du Poète 11  
1300 Bierges.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 4 mai 2023 par la voie électronique, la société anonyme (SA) Danneels Projects demande l'annulation de l'arrêté du 2 mars 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse la demande de création et de modification de voiries communales, telle qu'identifiée sur le plan intitulé « plan de délimitation et plan d'alignement », dressé par la société à responsabilité limitée (SRL) L.P., Bureau d'étude de géomètres-experts, en date du 15 juillet 2021, modifié le 30 novembre 2021, feuille numérotée « PUR-V03b », indice « B », qu'elle a introduite dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisation sur des biens sis à l'angle de la rue du Monastère et de l'avenue Boulogne-Billancourt à Rixensart, cadastrés 1<sup>ère</sup> division, section C, n<sup>os</sup> 381 A, 382 D, 383, 390, 391, 392 E.

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 14 juin 2023 par la voie électronique, la commune de Rixensart a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 23 juin 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M<sup>me</sup> Louise Ernoux-Neufcoeur, 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 intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 avril 2024.

M<sup>me</sup> Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Benoît Havet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Adrien Pironet, *loco* M<sup>e</sup> Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Sumaili Ntambwe, *loco* M<sup>e</sup> Bernard Francis, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur adjoint, 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 8 septembre 2021, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet « la création de 29 lots destinés à la

construction de 27 habitations unifamiliales et d'un immeuble de 5 appartements ainsi qu'à l'aménagement d'espaces publics et privés et la création de voiries, sur un bien sis à l'angle de la rue du Monastère et de l'avenue Boulogne-Billancourt à Rixensart, cadastré 1<sup>ère</sup> division, section C, n<sup>os</sup> 381 A, 382 D, 383, 390, 391 et 392 E ».

Ce projet propose, sur un terrain d'environ 3 ha 62 a 58 ca, « la création de 29 lots dont 27 logements unifamiliaux, 1 immeuble de 5 appartements et 1 lot non bâtissable, l'aménagement d'espaces publics et privés (une boucle carrossable et une connexion à la rue du Monastère et à l'avenue Boulogne-Billancourt, un sentier "mode doux" qui fait la jonction entre les deux nouvelles voiries) ainsi que la création d'emplacements de stationnement publics, impliquant des élargissements ponctuels de la rue du Monastère et enfin, la création de 3 bassins de rétention (privés) pour la gestion des eaux, qui seront localisés dans un lot collectif et devront être soumis à permis d'urbanisme ».

Il se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez adopté par arrêté royal du 28 mars 1979.

2. La demande de permis d'urbanisation s'accompagne d'une demande d'ouverture de voiries communales, qui porte sur les éléments suivants :

- « - La création d'une voirie de type résidentielle connectée à l'avenue Boulogne-Billancourt ;
- La création d'un espace de rencontre constitué : d'une boucle carrossable de desserte des logements et emplacements de parking et d'un parc/promenade, le "Béguinage", voirie de type résidentiel connectée à la rue du Monastère ;
- La création d'un sentier mode doux ; »

Cette demande d'ouverture de voiries communales contient, conformément à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, les documents suivants :

- un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ;
- une 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 ;
- un plan de délimitation.

La note justificative mentionne, notamment, les éléments suivants :

- la demande concerne la création d'une voirie de type résidentiel connectée à l'avenue Boulogne-Billancourt, la création d'un espace de rencontre constitué d'une boucle carrossable de desserte des logements et emplacements de parking

- et d'un parc/promenade (le "Béginage"), d'une voirie de type résidentiel connectée à la rue du Monastère et la création d'un sentier mode doux ;
- la recommandation du plan intercommunal de mobilité de prévoir des aménagements pour faciliter les déplacements "mode doux" se traduit par la création d'un cheminement "mode doux" entre les deux voiries à créer, la conception de ces dernières comme zone résidentielle (l'habitat y est la fonction prépondérante, la vitesse limitée à 20 km/h et les piétons et les cyclistes peuvent utiliser toute la largeur de la voirie publique) et la conception du béguinage avec un parc central ;
  - les deux voiries et le sentier projetés s'inscrivent dans le réseau existant comme voies de trafic interne au quartier sans possibilité de transit automobile.

3. Le 7 mars 2022, un accusé réception de la demande complète est délivré à la demanderesse de permis.

4. Du 1<sup>er</sup> avril au 2 mai 2022, une enquête publique est organisée. Elle donne lieu à 112 réclamations signées par 824 personnes.

De nombreuses instances sont consultées et émettent des avis en cours d'instance, notamment les avis défavorables du service communal – Cadre de vie – Mobilité du 11 avril 2022, de la commission du plan communal du développement naturel (PCDN) du 5 avril 2022 et de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) du 22 mars 2022.

5. Le 18 octobre 2022, une réunion de concertation est organisée et un rapport de cette réunion est notifié le 8 novembre 2022.

6. Le 30 novembre 2022, le conseil communal de Rixensart décide de ne pas marquer son accord sur la création et la modification de la voirie communale.

7. Le 3 janvier 2023, la partie requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre ce refus, dont il est accusé réception le 12 janvier 2023.

8. Le 15 février 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme du Service public de Wallonie (SPW) adresse une proposition de décision au ministre de l'Aménagement du territoire.

9. Le 2 mars 2023, le ministre refuse la création et la modification de voirie sollicitée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Celui-ci est notifié par courrier recommandé à la partie requérante le 6 mars 2023.

#### *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 des articles 1<sup>er</sup>, 2, 9 et 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des principes de bonne administration et plus spécialement du devoir de minutie et du principe de motivation interne de l'acte, ainsi que de l'absence, de l'insuffisance, de l'inexactitude et de l'erreur dans les motifs, de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle fait grief à la partie adverse d'avoir refusé l'ouverture et la modification de voirie sollicitée après avoir considéré que le plan de délimitation déposé à l'appui de la demande, englobant une série d'aménagements (notamment les espaces de parc et verger), ne permettait pas d'appréhender les limites extérieures de la voirie communale alors qu'à son estime, les espaces publics tels que le parc et le verger, qui sont destinés à accueillir le passage du public, devaient être inclus dans ce plan de délimitation.

Elle fait valoir que la notion de voirie communale, qui reçoit une acceptation large, doit être perçue non seulement comme la bande de terre où s'effectue la circulation du public, mais également en tenant compte de ses dépendances, de sorte que constitue, selon elle, l'assiette de la voirie, « toute portion de terre qui est affectée à la circulation du public et qui en accueille le passage ».

Elle expose qu'en l'espèce, le projet d'urbanisation a été conçu comme un projet ouvert au public, permettant une « perméabilité » du site aux piétons en connectant les voiries nord et sud par une liaison douce, que jouxtent un verger public accessible à tous en portion nord et un parc en portion sud. Elle précise que la voirie nord prend la forme d'une voirie partagée, au sein de laquelle tous les usagers sont sur pied d'égalité, et se termine par une placette constituant un espace de rencontre et de convivialité tout en permettant le passage des véhicules d'urgence et de sécurité. Elle ajoute que la voirie sud est pensée comme un bégainage et permet

non seulement le passage des véhicules sur une boucle carrossable, mais surtout la promenade et le délassement sur des cheminements piétons, l'ensemble de la zone étant accessible au public. Elle renvoie au « plan 180917 – V02 Situation projetée » qui figure les limites prévues pour la voirie nord, la liaison piétonne, la boucle carrossable et les cheminements piétons au sud.

Elle indique encore que l'ensemble de ces aménagements, qui revêtent un caractère public et ont vocation à être rétrocédés à l'autorité communale, sont repris dans la surface jaune au plan de délimitation figurant les limites longitudinales de la voirie au sens du décret du 6 février 2014 précité et que « l'ensemble de la superficie reprise en jaune dans ce plan doit être considérée comme une voirie communale, dont les limites longitudinales (ou bords extérieurs) figurent distinctement sur le plan ». Elle insiste sur la circonstance que l'intégralité de ces espaces ont vocation à accueillir le passage du public, non seulement à des fins de circulation dans le cadre d'un déplacement, mais également à des fins de délassement et de promenade dès lors que le parc situé au sud sera accessible au public en dehors de la boucle carrossable destinée aux véhicules et en dehors des cheminements piétons suggérés.

Elle ajoute que l'aménagement concret des voiries (revêtement, trottoirs, ...) relève de la compétence du collège communal en vertu de la police spéciale de l'urbanisme.

Elle soutient que l'autorité commet des erreurs de droit et de fait en considérant que « les équipements tels que des bassins d'orage paysagers, des noues, des plaines de jeux, certains abords ou talus, des espaces verts mais également un verger ne doivent pas être présentés comme étant des surfaces destinées à la future voirie communale » et « qu'ils constituent des espaces publics mais [...] ne relèvent en rien des voiries communales ».

Elle observe, d'une part, que contrairement à ce qu'affirme l'autorité, une série d'aménagements tels que les bassins d'orage, les noues, talus et autres aménagements destinés à gérer les eaux ne sont pas repris en jaune dans le plan de délimitation, que le dossier de demande de permis d'urbanisation mentionne expressément que ceux-ci prennent place sur des parcelles privées, que ces ouvrages n'ont pas vocation à être rétrocédés au public et qu'ils ne servent à l'évidence pas à recevoir le passage du public.

Elle estime, d'autre part, que l'autorité ne peut être suivie lorsqu'elle considère que les aménagements repris dans la zone jaune au plan de délimitation et dont le détail figure sur le « plan 180917 – V02 Situation projetée », tels que les

vergers et les espaces verts, ne relèvent pas des voiries communales, dès lors que ceux-ci seront non seulement versés au domaine public, mais surtout accessibles dans leur intégralité à des fins de circulation. Elle est d'avis qu'ils ne constituent pas de simples dépendances de la voirie, mais bien l'assiette de celle-ci. Selon elle, il importe en effet peu que la circulation s'effectue hypothétiquement de manière prépondérante sur la zone qui sera aménagée en boucle carrossable ou en cheminement (ces questions relevant en tout hypothèse de la compétence du collège communal) ou encore que cette circulation s'effectue dans un contexte de délassement ou de promenade plutôt qu'à des fins de déplacement pur. Elle répète qu'en tout état de cause, tant le parc sud que le verger recevront le passage du public, à des fins de circulation, et doivent dès lors, à ce titre, dans le respect des articles 2 et 9 du décret du 6 février 2014 précité, être englobés dans le plan de délimitation.

Elle en infère que c'est à bon droit qu'elle a inclus l'intégralité des espaces de parc et de verger dans le plan de délimitation, ceux-ci faisant partie intégrante de la voirie communale, dans la mesure où ils accueilleront le passage du public et qu'il n'y avait pas lieu de requérir un plan définissant autrement les limites longitudinales de la voirie. Elle ajoute que le projet respecte manifestement les objectifs du décret du 6 février 2014 précité.

Elle conclut qu'en refusant l'autorisation de voirie sollicitée au motif que le plan de délimitation ne respecte pas l'article 2 du décret du 6 février 2014 précité, l'autorité a commis une erreur de droit, laquelle constitue une erreur manifeste d'appréciation.

À titre subsidiaire, elle fait valoir qu'indépendamment du fait que le plan de délimitation englobe les espaces de parc et de verger, le reste du dossier de demande permettait à l'autorité de se représenter les limites concrètes des bandes de roulage dédiées aux véhicules et de circulation dédiées aux piétons. Elle se réfère, en particulier, au « plan 180917 – V02 Situation projetée », qui figure selon elle distinctement les cheminements ayant vocation à être empruntés par les véhicules et les différents usagers de la route, sur lequel l'autorité pouvait s'appuyer pour disposer d'une compréhension suffisante du dossier.

### *B. Le mémoire en réplique*

Elle rappelle que le législateur wallon a défini, en matière de voirie, tant la notion de voirie communale, que celle d'espace destiné au passage du public et enfin, celle d'usage du public, et que le décret du 6 février 2014 fournit également une définition précise de la notion de modification d'une voirie communale, plus

restrictive, qui doit s'entendre de l'« élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries ».

Elle cite les travaux préparatoires relatifs à cette disposition et en infère que le législateur concède que la notion de modification de la voirie reçoit une acceptation plus restreinte que celle de création de voirie. Ainsi, selon elle, la notion de voirie communale inclut les dépendances de la voirie, alors que la notion de modification de la voirie n'inclut que les dépendances praticables.

Elle rappelle encore le principe d'indépendance des polices administratives spéciales, qui implique que l'autorité compétente pour statuer sur la voirie, en première instance ou sur recours, ne doit pas statuer sur les questions relevant de la police d'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de sorte que les aménagements prévus à l'intérieur des limites longitudinales, soit l'aménagement concret de la voirie, ne relèvent pas du décret relatif à la voirie communale.

En ce qui concerne l'implantation du talus, du puits d'infiltration et de la zone de rétention, elle précise que, même à considérer qu'ils se situent effectivement dans la zone reprise dans le plan de délimitation, ces aménagements ne sont pas praticables pour le public, dès lors que le puits d'infiltration est situé sous l'assiette de la voirie et n'implique aucun aménagement aérien, que la zone de rétention, d'une superficie limitée, sera enherbée et ne constitue qu'une légère dépression au sol vouée à accueillir, en cas de besoin, les eaux de ruissellement, et fera donc partie intégrante de la zone de promenade, et que le talus peut être qualifié de dépendance de la voirie au sens du décret et en fait partie intégrante.

Elle observe que, pour le surplus, les autres aménagements visés par l'acte attaqué se situent en dehors du périmètre du plan de délimitation.

Elle indique par ailleurs ne pas comprendre en quoi le fait que le verger jouxtant la liaison douce entre les parties nord et sud du projet, ne se « connecte » pas à une voirie, suffirait à y exclure le passage du public à des fins de circulation. Elle souligne que ce verger jouxte une liaison douce en dolomie stabilisée, sans aucune restriction d'accès pour les utilisateurs de la liaison douce et que, partant, les usagers de la voirie seront libres de circuler non seulement sur la piste stabilisée, mais également à travers le verger, à des fins strictes de circulation ou en profitant de ce cadre verduré pour se délasser.

Elle précise ne pas soutenir que ces aménagements (parc et verger) constituent de la voirie du seul fait de leur caractère public, mais considérer qu'ils relèvent de la voirie car ils accueilleront, dans les faits, le passage du public, à des

fins de circulation, même si celle-ci s'effectue dans le cadre de la promenade et du délassement.

Elle objecte que les développements relatifs à la notion de maillage ne sont pas pertinents dès lors que l'acte attaqué ne refuse pas l'ouverture de voirie au motif que l'objectif de maillage, inscrit à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 6 février 2014 précité, ne serait pas rencontré, mais qu'il résulte au contraire de la configuration des voiries projetées que cet objectif est rencontré, dès lors que le projet s'intègre dans le réseau de voiries existant et dûment identifié, en créant des connexions vers l'avenue Boulogne-Billancourt et la rue du Monastère.

Elle rappelle encore la philosophie du projet en ce qui concerne les voiries à créer, configurées dans la volonté de tenir compte de la position du Gouvernement wallon quant au projet d'urbanisation précédent proposant une configuration de voiries privées.

Elle indique que tant le verger que l'espace de parc promenade et les talus, la zone de rétention et le puits tels qu'identifiés par la partie adverse dans son mémoire en réponse, constituent l'assiette de la voirie au sens de l'article 2, 1<sup>o</sup>, du décret du 6 février 2014 précité et que, contrairement à ce qu'a considéré l'autorité, le plan de délimitation permettait d'appréhender les limites longitudinales effectives de celle-ci.

Quant à sa thèse subsidiaire, elle indique ne pas apercevoir en quoi celle-ci serait contradictoire avec celle qu'elle défend à titre principal ou avec le dossier de demande.

Elle précise ne pas soutenir que le « plan 180917 – V02 Situation projetée » aurait pu (ou dû) être perçu par l'autorité comme constituant le plan de délimitation au sens du décret du 6 février 2014 précité, mais que ce plan, en ce qu'il figure des cheminements que l'on pourrait qualifier d'indicatifs (dès lors que l'ensemble de la zone reprise en jaune au plan de délimitation est accessible au public à des fins de circulation), répondait au degré de précision attendu de la part de l'autorité et qu'elle était dès lors parfaitement habilitée, sur la base du dossier complet de voirie, à apprécier la configuration des futures voiries et de leur équipement, même si le plan de délimitation suffisait à lui seul à la renseigner sur ce point.

### *C. Le dernier mémoire*

Sur sa thèse principale, elle fait valoir qu'il ne peut être considéré que les aménagements (publics mais ne relevant pas de la voirie) énumérés à l'appui de la motivation doivent être lus comme une énumération théorique et non comme la résultante de l'examen du dossier, pour en conclure que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas commis d'erreur de fait. À l'appui, elle relève que ces aménagements se retrouvent tous sur le plan versé au dossier de demande et se réfère à la motivation de l'acte attaqué.

Elle précise que le projet prévoit des voiries de type résidentiel et, par référence au Code de la route, en infère que la promenade à des fins de délasserement relève également de la notion de la circulation du public au sens du décret du 6 février 2014 précité.

Renvoyant aux travaux préparatoires de ce même décret, elle considère qu'il n'y a pas lieu d'exclure de la notion de voirie communale destinée au passage du public des aménagements, tels que ceux prévus par le projet, qui accueillent la fonction de promenade et servent de moyen de gestion des eaux.

Sur sa thèse subsidiaire, à supposer que ces aménagements ne relèvent pas de la voirie communale, elle relève que le dossier comprenait suffisamment d'éléments, notamment le plan de délimitation combiné au « plan 180917-V02 Situation projetée », pour permettre à l'autorité d'apprécier et d'identifier les limites longitudinales de la voirie.

#### *IV.2. Examen*

1. Suivant l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, celle-ci « a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage ».

L'article 2, 1<sup>o</sup>, du même décret définit la voirie communale comme étant la « 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 ».

L'article 2, 6<sup>o</sup>, du décret précité définit le plan de délimitation comme étant le « plan topographique fixant la position des limites longitudinales de la voirie communale ».

Les articles 7 à 26 du même décret déterminent la procédure à respecter en cas de création d'une voirie communale. Plus particulièrement, l'article 7 prévoit

que « 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 ».

L'article 9, § 1<sup>er</sup>, de ce décret dispose comme il suit :

« La décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale contient les informations visées à l'article 11.

Elle 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.

Elle est consignée dans un registre communal indépendant du registre des délibérations communales prévu par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La décision du conseil communal ou du Gouvernement ne dispense pas du permis d'urbanisme requis ».

Enfin, l'article 11 du décret est libellé comme il suit :

« Le dossier de demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale, transmis au conseil communal, comprend :  
1° un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ;  
2° une 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 ;  
3° un plan de délimitation.  
Le Gouvernement peut préciser les formes de la demande ».

L'autorité compétente, lorsqu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation, est tenue de l'exercer judicieusement, ce qui lui impose, notamment, de procéder à un examen particulier et complet de l'affaire. Ainsi notamment, il est jugé que le pouvoir discrétionnaire ne s'exerce valablement que si l'administration a pu se faire une représentation exacte des faits.

2. L'arrêté attaqué comprend notamment les motifs suivants :

« Considérant 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, à savoir :  
- Un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ;  
- Une 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 ;  
- Un plan de délimitation ;

[...]

Considérant que comme le motive, à juste titre, le Conseil communal, dans sa délibération attaquée (voir extrait repris en page 11 de la présente), le plan de délimitation, intitulé "Plan de délimitation et plan d'alignement", ne permet pas d'appréhender précisément le réseau des voiries destinées à devenir communales ; qu'en effet y sont représentés, les différents espaces qui seront versés dans le

domaine public ; que les équipements tels que des bassins d'orage paysagers, des noues, des plaines de jeux, certains abords ou talus, des espaces verts mais également un verger ne doivent pas être représentés comme étant des surfaces destinées à la future voirie communale ; qu'ils peuvent constituer des espaces publics mais qu'ils ne relèvent en rien de voiries communales ; qu'il est indispensable de présenter un document qui définisse précisément les dimensions et l'emprise de la future voirie communale envisagée au droit de ses limites extérieures ;

Considérant que les arguments avancés par la requérante dans le cadre de son recours à ce propos ne peuvent être entendus ; qu'il ne s'agit en effet pas d'un "problème d'échelle" du document ;

Considérant qu'il convient d'insister sur la notion de "voirie publique", telle que définie à l'article 2, 1<sup>o</sup>, du décret, pour rappel "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"; que par dépendances qui sont nécessaires à la conservation de la voirie, il faut entendre les trottoirs, les accotements, les fossés, les talus naturels ou artificiels, les aires de stationnement, la signalisation, l'éclairage, les routes d'accès, les équipements de sécurité et les ouvrages d'art ; que ces dépendances doivent être considérées *a priori* comme faisant partie de la voirie communale ;

Considérant que, comme déjà motivé ci-avant, les questions liées aux voiries communales rentrant dans la compétence du Conseil communal ne concernent que l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries et que l'espace destiné au passage du public se définit comme l'espace inclus entre les limites extérieures de la surface destinée indifféremment aux usagers, en ce compris au parage des véhicules et ses accotements ; qu'il en résulte que le Conseil communal doit se prononcer sur le principe même de l'ouverture et/ou la modification de voiries à savoir, leur tracé ainsi que la largeur et la longueur de ces voiries, mais pas sur ses équipements (égouttage, etc.) ni sur les espaces dédiés à l'aménagement de plaines de jeux, de bassins d'orage paysagers, de noues, de vergers et autres espaces verts, dont la compétence revient au Collège communal ;

Considérant qu'au regard des incohérences relevées ci-avant et du respect des objectifs visés à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il y a dès lors lieu, actuellement de refuser la demande de création et modification de voiries communales, telle qu'identifiée sur le plan intitulé "Plan de délimitation et plan d'alignement", dressé par la S.R.L. [L.P.], Bureau d'étude de géomètres-experts, en date du 15/07/2021, modifié le 30/11/2021, feuille numérotée "PUR-V03b", indice "B" ».

L'auteur de l'acte attaqué considère ainsi qu'il n'est pas suffisamment informé quant aux dimensions précises et à l'emprise exacte de la future voirie communale envisagée au droit de ses limites extérieures. Il est d'avis que la représentation, sur le plan de délimitation annexé à la demande, de différents espaces versés dans le domaine public mais qui ne relèvent en rien de voiries communales, au sens de l'article 2, 1<sup>o</sup>, du décret du 6 février 2014 précité, ne lui permet pas d'appréhender précisément le réseau de voiries au sujet de l'ouverture duquel il est invité à se prononcer.

Il en déduit qu'il n'est pas en mesure de statuer en pleine connaissance de cause. Tel que formulé dans l'acte attaqué, un tel motif de refus ne viole pas les articles 1<sup>er</sup>, 2, 9 et 11 du décret du 6 février 2014 précité dès lors que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, une autorité peut légitimement estimer qu'elle n'est pas informée de manière suffisante pour statuer de manière éclairée.

Or, la voirie terrestre occupant une place prépondérante parmi les biens du domaine public d'une commune, il est primordial, pour le conseil communal, de pouvoir statuer en parfaite connaissance de cause en la matière, en disposant, notamment, d'un plan de délimitation suffisamment précis lui permettant d'appréhender le réseau de voiries destinées à devenir communales, dans la mesure où un tel document technique, s'il n'a, en soi, aucune valeur juridique, peut en revanche acquérir « la même valeur juridique que l'acte qui le contient » (Projet de décret relatif à la voirie communale, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Parl. w., 2013-2014, n° 902/1, p. 6)

3. Il n'est pas démontré que le motif de refus est entaché d'une erreur de fait. Il ressort en effet du dossier de demande de permis que le « schéma général du réseau de voirie du projet » et le « plan de délimitation et plan d'alignement » délimitent une zone correspondant, selon leur légende respective, aux « nouvelles voiries » (en rose sur le schéma) ou aux « partie[s] à céder » (en jaune sur le plan de délimitation). Il n'est pas contesté que ces représentations graphiques englobent, dans la zone précitée, outre la route, les cheminements cyclo-pédestres, les trottoirs, les accotements et les zones de stationnement, des « espaces qui seront versés dans le domaine public ».

Une comparaison du « plan de délimitation », du « plan de masse indicatif – 1/500 » et du « plan terrier et coupes types » révèle que sont ainsi englobées dans la zone jaune du plan de délimitation, notamment un « verger public », un « parc/promenade » et une « zone de rétention ».

L'auteur de l'acte attaqué énonce ensuite, à titre illustratif, les types d'équipements qui « peuvent constituer des espaces publics mais [qui] ne relèvent en rien de voiries communales ». La circonstance qu'il cite, parmi ces équipements, « des bassins d'orage paysagers » (au même titre que « des plaines de jeux » que l'on ne retrouve pas dans le projet litigieux), alors que les bassins d'orage du projet ne sont pas repris dans les « parties à céder » au domaine public dans le plan de délimitation, ne relève pas de l'erreur de fait, dès lors qu'il s'agit d'une simple énonciation théorique.

4. L'autorité ne commet pas davantage d'erreur de droit en considérant que les équipements qu'elle cite (bassins d'orage paysagers, noues, plaines de jeux, certains abords ou talus, espaces verts et vergers) « peuvent constituer des espaces publics mais [...] ne relèvent en rien de voiries communales ».

En effet, le caractère public de ces différents espaces ne suffit pas à les qualifier de « voirie communale », au sens de l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014 précité.

Ces différents espaces ne constituent pas des « voies de communication » et n'ont pas pour objectif « la circulation du public ». La circonstance que, dans les faits, de tels espaces sont susceptibles, selon la partie requérante, d'accueillir « le passage du public », et ce « dans le cadre de la promenade et du délassement », ne permet pas de leur conférer un objectif de circulation. Le terme « circulation », qui n'est pas défini dans le décret du 6 février 2014 précité, doit en effet s'entendre dans son sens usuel, à savoir, l'« action d'aller et venir en utilisant les voies de communication et/ou selon un trajet bien défini ». Il ne s'agit pas davantage de « dépendances » de la voirie, nécessaires à sa conservation, celles-ci étant identifiées, dans les travaux préparatoires comme étant, par exemple, « les trottoirs, les accotements, les fossés, les berges, les talus, les aires de stationnement, la signalisation, l'éclairage, l'équipement de sécurité ».

5. La représentation graphique, reprise au « plan de délimitation et plan d'alignement » annexé à la demande, englobe, au vu du dossier de demande, notamment une noue, des espaces verts et un verger, soit des espaces publics qui ne relèvent pas des voiries communales, à l'instar des autres exemples cités par l'autorité dans l'acte attaqué.

Elle ne fixe pas « la position des limites longitudinales de la voirie communale », au sens de l'article 2, 6°, du décret du 6 février 2014 précité, et le conseil communal, chargé de se prononcer sur le principe même de la création des voiries communales, a dès lors pu estimer que ce plan ne lui permettait pas d'appréhender précisément le réseau des voiries destinées à devenir communales et décider de refuser la demande de création et modification de voiries communales « telle qu'identifiée sur le plan intitulé 'Plan de délimitation et plan d'alignement' », sans pour autant se prononcer sur l'aménagement des voiries en question et empiéter sur les compétences du collège communal.

6. Concernant l'argument soulevé à titre subsidiaire par la partie requérante, selon lequel l'auteur de l'acte attaqué pouvait également s'appuyer sur d'autres éléments du dossier pour se représenter les limites concrètes des bandes de

roulage dédiées aux véhicules et de circulation dédiées aux piétons, il faut constater que l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité impose au demandeur de permis de joindre, à sa demande, un plan de délimitation (défini comme étant un « plan topographique fixant la position des limites longitudinales de la voirie communale ») et que l'autorité peut, légitimement, exiger que ce plan fixe les limites précises de la voirie communale afin de pouvoir statuer en parfaite connaissance de cause.

En outre, ce n'est manifestement qu'en se référant aux autres pièces du dossier de demande que l'autorité a pu constater que ce plan de délimitation englobait, dans la superficie de la « voirie », des espaces publics « ne relev[ant] en rien de voiries communales » (le plan de délimitation ne contenant aucun détail à ce sujet), de sorte qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir eu égard aux autres pièces et plans dans le cadre de l'examen de la demande.

7. Le moyen unique n'est pas fondé.

#### *V. Indemnité de procédure*

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

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

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<sup>o</sup>, 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 25 avril 2024, par la XIII<sup>e</sup> chambre du  
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,  
Luc Donnay,  
Laure Demez,  
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux