

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.139 du 17 juin 2024

A. 231.112/XIII-9012

En cause :

1. **J.R.**,

2. **A.D.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Benoit HAVET et
Romain VINCENT, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée
CONSTRUCT C. PROJECT,
ayant élu domicile chez
M^e Thomas HAUZEUR, avocat,
avenue Louise 222/7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 26 juin 2020 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 17 février 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) devenue société à responsabilité limitée (SRL) Construct C. Project un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux habitations unifamiliales sur un bien sis rue du Lustre à Binche et cadastré Binche, 5^{ème} division, Buvrinnes, section D, n° 69b et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même arrêté.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 249.098 du 30 novembre 2020 a accueilli la requête en intervention introduite par la SPRL Construct C. Project, a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 10 décembre 2020 par les parties requérantes.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 avril 2024.

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

M^e Romain Vincent, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Louis Masure, *loco* M^e Thomas Hauzeur, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 249.098 du 30 novembre 2020. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité – intérêt au recours

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

4. Les parties requérantes indiquent être des voisines directes du projet autorisé par l'acte attaqué, en sorte qu'elles estiment avoir intérêt au recours.

B. Le mémoire en intervention

5. La partie intervenante soutient que les parties requérantes ne sont pas des voisines « directes » du projet autorisé, leur parcelle n'étant pas contiguë à celle des habitations projetées. Elle considère qu'elles ne disposent d'aucun intérêt direct, personnel et certain à leur recours, d'autant qu'un tel intérêt implique à tout le moins l'existence de vues directes sur le projet litigieux. À cet égard, elle fait valoir que la parcelle des parties requérantes et son bien sont séparés par une autre parcelle qui est elle-même construite et entourée de deux haies, lesquelles font obstacle à toute vue depuis le terrain des parties requérantes. Elle souligne encore que leur habitation est construite sous la forme d'un « L » qui présente toutes ses ouvertures visibles vers le sud. Elle en déduit que l'ensemble des lieux de vie, tant intérieurs qu'extérieurs, des parties requérantes sont essentiellement orientés vers le sud, alors que son terrain est situé au nord, de sorte qu'elles ne pourraient pas être impactées par le projet.

Concernant la mobilité, elle estime qu'un projet limité à la construction de deux logements ne génère pas un surcroît de trafic tel qu'il serait susceptible d'incommoder les parties requérantes. Elle soutient que, par rapport à un charroi agricole, le projet ne pourrait qu'améliorer la situation à cet égard.

Elle conclut que la requête en annulation est irrecevable.

C. Le mémoire en réplique

6. Les parties requérantes font valoir que la partie intervenante confond les conditions de recevabilité de la procédure en annulation et les conditions à réunir pour obtenir la suspension du permis litigieux. Elles précisent, pour autant que de

besoin, qu'elles ont bien des baies sur la façade latérale permettant d'avoir une vue directe sur le projet.

D. Le dernier mémoire de la partie intervenante

7. La partie intervenante entend maintenir son exception d'irrecevabilité en faisant valoir que lorsque le Conseil d'Etat statue sur une demande en suspension, il se prononce *prima facie*, en sorte que l'arrêt d'annulation peut parfaitement s'écarter de la décision rendue dans l'arrêt sur la demande en suspension. Elle préconise de revenir sur les enseignements de l'arrêt n° 249.098 du 30 novembre 2020 vu les caractéristiques spécifiques de l'espèce.

Elle réitère que les parties requérantes ne disposent d'aucune vue directe sur le projet. Elle en veut pour preuve que la parcelle accueillant le projet est délimitée le long de la rue et de la limite mitoyenne sud par un écran végétal, sachant que celui-ci est doublé d'un second écran végétal implanté le long de la limite mitoyenne sud entre la première parcelle contiguë et celle des parties requérantes, que leur propriété est entièrement dirigée vers le sud et qu'elles ne démontrent pas avoir de vue directe. Elle s'étonne que les parties requérantes n'aient pas contesté le projet autorisé le 5 mars 2018 en face de la propriété litigieuse, y voyant une inconsistance dans la dénonciation de leur grief, ce qui leur dénie, selon elle, un intérêt à agir. S'autorisant d'une photographie, elle soutient que le bâtiment érigé sur la parcelle contiguë fait obstacle aux éventuelles vues, non démontrées, que les parties requérantes pourraient avoir depuis leur propriété sur le projet autorisé par l'acte attaqué. Elle illustre le fait que le bâtiment en « L » des parties requérantes est tourné vers le sud par une autre photographie. Elle conclut que les parties requérantes ne sont pas impactées par le projet.

Elle expose que les parties requérantes ne disposent pas plus de vue depuis leur propriété sur la haie dite « remarquable » sachant qu'en toute hypothèse, cette haie sera conservée dans sa très grande majorité, le permis attaqué n'autorisant qu'une ouverture ponctuelle pour assurer l'accès au projet.

Concernant les griefs émis en termes de mobilité, elle renvoie à ce qui a été jugé dans l'arrêt n° 249.098 du 30 novembre 2020 sur la condition de l'urgence.

Elle conclut que la requête est irrecevable.

IV.2. Examen

8. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

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. Les notions de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doivent s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. La qualité de voisin doit être appréciée non seulement en fonction d'une distance objectivement et abstraitement définie mais aussi en raison des circonstances propres à l'espèce. 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.

9. En l'espèce, il résulte des plans déposés au dossier administratif que les parties requérantes ne sont séparées du projet litigieux que par une parcelle, soit une distance d'environ vingt mètres. Elles résident dès lors à proximité immédiate de l'immeuble à ériger, tandis que celui-ci est, compte tenu de son emplacement et de l'affectation de la parcelle au plan de secteur, de nature à présenter des incidences sur le bon aménagement du quartier. Ces seules circonstances justifient à suffisance leur intérêt au recours.

Par conséquent, il n'y a pas lieu d'accueillir l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie intervenante.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

10. Le second moyen est pris de la violation des articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des D.IV.53 et suivants du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de bonne administration et de minutie, ainsi que de l'erreur de fait, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

11. Les parties requérantes font grief à l'acte attaqué d'autoriser un élargissement de la voirie communale afin de permettre le passage du public et le croisement des véhicules, sans que la modification de la voirie communale qui en résulte n'ait fait l'objet d'une délibération préalable du conseil communal.

Elles relèvent qu'il ressort du formulaire de demande de permis qu'il est prévu une ouverture de la haie, ce qui « permettra de créer un élargissement ponctuel de l'assiette carrossable de la voirie pour faciliter le croisement de véhicules ». Elles ajoutent que les plans joints à la demande de permis permettent de constater que l'élargissement de la voirie se situe au niveau du domaine public et que l'auteur de projet utilise les mêmes matériaux pour l'élargissement afin de ne pas confondre la partie publique et l'espace privé. Elles reproduisent un extrait de l'acte attaqué relatif à l'accessibilité du bien. Elles tirent de tous ces éléments que cet aspect du projet autorisé par l'acte attaqué constitue une modification de la voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 précité. Elles soutiennent que le conseil communal de Binche ne s'étant pas prononcé sur cette modification de la voirie, l'acte attaqué a été octroyé en violation de la compétence de cette autorité.

À titre surabondant, elles pointent que leur grief affecte la compétence de l'auteur de l'acte, mais également la motivation de l'acte attaqué puisqu'il apparaît que la dérogation au plan de secteur est justifiée par cet élargissement réalisé en violation des dispositions visées au moyen.

B. Le mémoire en réponse

12. La partie adverse estime que les parties requérantes procèdent à une mauvaise lecture du formulaire de demande de permis d'urbanisme dès lors que la demande n'induit aucune modification de la voirie communale. Elle expose qu'une

percée dans la haie est créée pour assurer un élargissement ponctuel de l'assiette carrossable de la voirie et ce, dans l'unique but de faciliter le croisement des véhicules. Elle estime qu'il ne s'agit pas d'une modification d'une voirie communale au sens de l'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014 précité.

C. Le mémoire en intervention

13. La partie intervenante réfute que le formulaire de demande de permis d'urbanisme implique une demande de modification de la voirie communale. Elle pointe que l'ensemble des constructions existantes le long de la rue du Lustre dispose d'un accès à la voirie, qui crée *de facto* une zone facilitant le croisement de véhicules. Selon elle, il n'en résulte pas que la voirie est élargie, ni l'alignement, ni la limite entre le domaine public et le domaine privé n'étant modifiés. Elle précise que la seule spécificité du projet, relevée par l'auteur de l'acte attaqué, réside dans la circonstance que l'accès au projet de deux maisons unifamiliales a été couplé, améliorant ainsi l'espace de croisement. Elle expose que, pour le surplus, la modification vantée de la voirie ne consiste qu'en une percée ponctuelle dans la haie.

Elle s'autorise de la définition de modification de la voirie communale visée à l'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014 précité et des travaux préparatoires de ce décret, dont il ressort l'intention du législateur « d'éviter que toute modification de la voirie impose de suivre une procédure administrative à la lourdeur disproportionnée ». Elle fait valoir que si cet aspect du projet devait être soumis au conseil communal, il devrait en être de même pour la majorité des demandes de permis impliquant soit un nouvel accès entre la voirie publique et la construction ou les actes et travaux projetés, soit une simple modification de cet accès. Elle considère qu'une telle situation s'avérerait disproportionnée tant pour les demandeurs de permis, que pour les administrations communales.

D. Le mémoire en réplique

14. Les parties requérantes sont d'avis que l'argumentation de la partie adverse confirme que l'élargissement a été réalisé afin d'assurer le passage des véhicules, en sorte qu'elles réitèrent qu'il s'agit d'une modification de la voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 précité.

E. Le dernier mémoire des parties requérantes

15. Elles insistent sur le fait que l'élargissement de la voirie communale contesté se fera au droit d'une zone qui ne fait actuellement pas partie de la voirie

communale. Elles s'autorisent de photographies pour illustrer les limites du domaine public et la nécessité de l'élargir substantiellement afin de permettre le croisement des véhicules. Elles constatent que l'abattage de la haie a déjà été réalisé, ce qui atteste, selon elles, qu'il va y avoir un élargissement de la zone accessible au public à des fins de circulation.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

16. La partie intervenante fait valoir que la notion de modification de voirie est difficile à appréhender, en sorte que l'autorité délivrante dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider si le projet implique une telle modification. Elle estime que seule une erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée, laquelle n'est pas démontrée.

Elle ne perçoit pas la différence qu'il y a entre sa situation et celle des autres maisons présentes le long de la rue du Lustre, si ce n'est que son projet a été revu pour que les accès aux deux maisons soient conjoints et offrent ainsi une zone de dégagement plus grande. Elle reproduit des photographies des allées de parking d'autres bâtiments le long de la voirie concernée.

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 1^{er} ».

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 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 ».

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, les plans de la demande et les photographies produites illustrent que la création d'un accès depuis la rue du Lustre aux emplacements de parking propres aux deux maisons jumelées à créer à travers la haie, autorisé par l'acte attaqué, requiert que l'assiette existante de cette voirie soit élargie.

Dans son recours administratif de novembre 2019, la partie intervenante expose ce qui suit :

« Avant le dépôt de notre demande de permis d'urbanisme, nous avons donc présenté l'avant-projet au service de l'urbanisme de Binche le 9 janvier 2019 puis au Fonctionnaire délégué le 23 janvier 2019. Ils ont tous deux émis un avis favorable au développement du projet moyennant l'idée d'un élargissement ponctuel de la voirie (qui n'a absolument pas été demandé au voisin d'en face, mais lui ne subissait pas deux refus antérieurs donc n'avait pas d'antécédents à justifier) que nous avons dès lors intégré au projet. Cet élargissement ponctuel permettrait un croisement plus aisé des automobilistes empruntant ce tronçon de la voirie (en sachant qu'aussi bien en amont qu'en aval de notre terrain, ils se

débrouillent sans aire de croisement, et que personne n'est jamais resté coincé pour autant, en ce compris à l'époque où un restaurant était exploité dans la partie haute de la rue et générait donc un charroi supplémentaire de gens ne connaissant bien la configuration des lieux) ».

L'auteur de l'acte attaqué fait valoir, quant à lui, que « l'aménagement d'un accès couplé permettra un élargissement ponctuel de la voirie, et donc un croisement plus aisé des véhicules à hauteur de l'objet de la demande », ce qui implique que « le projet apporte ainsi une amélioration du point [de vue] de la mobilité et de la sécurité ». Il y voit un motif justifiant de considérer la rue du Lustre comme étant d'une « largeur suffisante » au sens de l'article D.IV.9, alinéa 1^{er}, 2°, du CoDT.

Il en résulte que ce nouvel espace à créer à partir de l'assiette actuelle de la rue du Lustre doit servir, en tous les cas dans ses premiers mètres, non seulement comme accès aux emplacements de parking privés des deux maisons jumelées, mais aussi comme élargissement ponctuel de la voirie publique pour les automobilistes empruntant cette voirie. Au regard de l'objectif particulier que lui a donné l'auteur de l'acte attaqué, il est établi que cet élargissement de la voirie est accessible au public. Partant, il consiste en une modification de la voirie communale concernée au sens de l'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014 précité, laquelle devait faire l'objet d'une autorisation préalable du conseil communal, en exécution de l'article 7 du décret du 6 février 2014.

À défaut d'avoir été précédé d'une telle autorisation, l'acte attaqué est illégal.

Le second moyen est fondé.

19. Le second moyen suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen.

VI. La demande de confidentialité

VI.1. Dossier de la partie intervenante

20. Au stade de sa requête en intervention, la partie intervenante produit, à titre confidentiel, un contrat de louage de service conclu le 9 mai 2020.

VI.2. Examen

21. En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel

de pièces qu'elle dépose. Conformément à son alinéa 1^{er}, la partie qui dépose une pièce qu'elle souhaite être maintenue confidentielle doit notamment « exposer les motifs à sa demande dans l'acte de procédure auquel est jointe ladite pièce ». Son alinéa 4 dispose qu' « [à] défaut du respect des conditions du présent paragraphe, la pièce ne bénéficie pas de la confidentialité ».

22. En l'espèce, la requête en intervention ne comporte aucune motivation quant à la demande de confidentialité formulée, en sorte qu'il y a lieu de la rejeter.

VII. Indemnité de procédure

23. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 17 février 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la SPRL devenue SRL Construct C. Project un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux habitations unifamiliales sur un bien sis rue du Lustre à Binche et cadastré Binche, 5^{ème} division, Buvrines, section D, n° 69b.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

Les contributions prévues à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidées à la somme de 40 euros, sont mises à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 950 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 800 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 juin 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux