

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.839 du 30 septembre 2024

A. 238.377/XIII-9923

En cause : **la commune de Walhain**,
représentée par son conseil communal,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,

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 DURABRIK BOUWBEDRIJVEN,
ayant élu domicile
Landegemstraat 10
9031 Drongen.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 10 février 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 8 décembre 2022 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création d'une voirie communale, telle qu'identifiée sur le plan intitulé « plan de délimitation de la voirie communale » dressé par M.D., géomètre-expert, le 16 novembre 2021.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 21 mars 2023 par la voie électronique, la société anonyme (SA) Durabrik Bouwbedrijven a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 13 avril 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 septembre 2024.

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

M^e Denis Brusselmans, *loco* M^e Frédéric Van Den Bosch, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint au Conseil d'État, 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 14 février 2022, la SA Durabrik Bouwbedrijven introduit une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la création de 18 lots destinés à la construction de 18 maisons unifamiliales, sur un bien sis rue de Sart à Walhain, cadastré 3^e division, section D, n^{os} 114 X, 115 C, 144 B, 148 A et 153 L.

Cette demande contient une demande de création d'une voirie communale.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, adopté par arrêté royal du 28 mars 1979, et qui n'a pas cessé de sortir ses effets.

Il est repris au schéma de développement communal (SDC), anciennement schéma de structure communal, adopté le 23 janvier 2012.

La commune accuse réception d'une demande complète le 1^{er} mars 2022.

4. Divers avis sont sollicités et émis en cours de procédure administrative, parmi lesquels les avis favorables conditionnels du 3 mars 2022 de la zone de secours du Brabant wallon et du 29 mars 2022 de la cellule Giser.

5. Une enquête publique se tient du 8 mars au 6 avril 2022. Elle suscite le dépôt de 44 réclamations.

6. Le 16 mai 2022, une réunion de concertation est organisée.

7. En sa séance du 12 septembre 2022, le conseil communal de Walhain refuse l'ouverture de voirie communale sollicitée.

8. Le 13 octobre 2022, la SA Durabrik Bouwbedrijven introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision de refus.

Ce recours est réceptionné le 14 octobre 2022.

9. le 18 novembre 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note avec une proposition motivée d'arrêté autorisant la création de la voirie communale sollicitée.

10. Le 8 décembre 2022, le ministre autorise l'ouverture de voirie sollicitée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Le 4 septembre 2023, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'accorder le permis d'urbanisation sollicité.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

12. Le premier moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, 2 et 9 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du principe de motivation interne des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et, plus spécifiquement, du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de l'absence, de l'insuffisance, de l'inadéquation et de la contradiction dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

13. Dans une première branche, la partie requérante soutient que l'objectif d'amélioration du maillage des voiries n'est pas rencontré en l'espèce. Elle rappelle que son conseil communal a relevé, dans sa décision de refus du 12 septembre 2022, que le réseau projeté était une voirie sans issue, créant une double impasse. Elle est d'avis que ces impasses empêchent tout maillage, tant pour les automobilistes que pour les usagers faibles dans la mesure où aucun cheminement permettant de rejoindre le réseau de voiries existant, autrement que par l'accès unique, située rue de Sart, n'est prévu.

Elle estime que les projections de la demanderesse d'ouverture de voirie quant aux potentielles autres voiries futures sont sans incidence puisque constitutives de suppositions et non pas de projets dont la réalisation est prévue à court ou moyen terme. Elle considère que le projet hypothèque d'autres alternatives d'extension du reste de la zone puisque celles-ci devront dépendre du tracé autorisé par l'acte attaqué. Elle est d'avis que l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur en soutenant que la voirie autorisée constitue « les prémices d'un maillage performant ». Elle s'appuie sur les motifs exposés dans la décision de son conseil communal du 12 septembre 2022 à cet égard.

Elle fait valoir que les voitures engagées dans le nouveau lotissement devront obligatoirement opérer un demi-tour pour en sortir, ce qui implique des manœuvres dangereuses. Elle ajoute que, s'agissant d'une « voirie partagée », le tracé n'est pas de nature à assurer la sûreté, la convivialité et la commodité du passage des nouvelles voiries, contrairement à ce que prévoient les articles 9, § 1^{er}, et 11 du décret du 6 février 2014 précité.

14. Dans une seconde branche, elle soutient que le projet n'a pas été conçu pour favoriser l'utilisation des modes doux de communication, alors que le décret du 6 février 2014 poursuit notamment un tel objectif.

Elle estime que la localisation des parcelles éloignées d'un centre de ville ou de village favorise l'utilisation de la voiture, ce que la partie intervenante a bien compris en prévoyant la réalisation d'un grand parking à l'entrée du site, en plus des emplacements et garages privés. Elle souligne qu'alors que cet élément avait été soulevé par son service mobilité et son conseil communal, l'acte attaqué n'y répond pas.

Elle assure que l'accessibilité au site n'est pas aisée pour les utilisateurs des modes doux de déplacement. Elle indique que la rue de Sart est dépourvue de trottoir et de piste cyclable, en sorte que le trajet jusqu'à l'arrêt de bus le plus proche ne sera pas possible ou, à tout le moins, particulièrement dangereux pour les piétons et cyclistes. Elle reproche à l'acte attaqué de ne pas répondre à ce grief, pourtant relevé dans les réclamations déposées lors de l'enquête publique, se contentant de considérer qu'il s'agit d'éléments ne devant pas être pris en considération, ce qu'elle conteste.

Elle critique le fait que la voirie projetée n'a pas été conçue pour encourager l'utilisation de modes doux de déplacement, soulignant l'absence de cheminement réservé aux piétons et vélos au sein du lotissement. Elle observe que ce grief a été relevé par son service mobilité et son conseil communal. Elle est d'avis qu'en égard à la densité du projet, l'option de prévoir des voiries partagées n'est ni adéquate ni sécuritaire, puisque beaucoup de voitures circuleront dans le lotissement (environ 100 déplacements quotidiens), ce qui est souligné dans la décision de refus de son conseil communal.

Elle conclut que l'auteur de l'acte attaqué ne peut pas être suivi lorsqu'il soutient que le projet donne la priorité aux modes doux de déplacement et respecte les objectifs du décret du 6 février 2014 précité. Elle estime que son analyse est erronée en droit et en fait et, à tout le moins, repose sur une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

15. Sur la seconde branche, elle insiste sur la dangerosité des manœuvres qui devront être opérées par les voitures empruntant la voirie « partagée ». Elle conteste vouloir opposer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué mais estime que celui-ci a commis une erreur.

Elle soutient que la création de voiries ou chemins expressément réservés aux modes doux de déplacement relève de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, même s'ils ne sont pas accessibles aux voitures, puisqu'ils sont affectés à la circulation du public. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas avoir analysé cette question.

Elle considère que la question de l'implantation du parking relève également de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué puisqu'il aura nécessairement un impact sur le tracé autorisé, de même que le nombre d'emplacements de parking. Sur ce point également, elle déplore que l'acte attaqué ne comporte pas d'analyse quant à l'opportunité de créer un grand parking à l'entrée du lotissement.

Elle fait valoir que la question de l'accessibilité du logement devait également être examinée, s'agissant d'un critère qui s'oppose à l'urbanisation du site et donc à la création de nouvelles voiries communales.

C. Le dernier mémoire

16. Elle estime que la position de la partie adverse selon laquelle le projet ne crée aucune impasse est constitutive d'une erreur d'appréciation, quand bien même le projet pourrait permettre un développement au Nord du projet. Elle considère que la partie adverse a tenu une position inverse dans sa décision de refus du permis d'urbanisation du 4 septembre 2023.

Elle est d'avis que la modification de la localisation du parking, considéré comme étant une voirie communale, aura nécessairement un impact sur le tracé autorisé, celui-ci devant être modifié, en cas de déplacement du parking. Elle précise que le plan de délimitation de la voirie dépend de l'emplacement des parkings, en sorte que l'auteur de l'acte attaqué devait analyser l'opportunité de créer un grand parking à l'entrée du lotissement, juste à l'arrière des habitations existantes, ce qui n'a pas été fait.

IV.2. Examen, sur les deux branches réunies

17. Il résulte de l'indépendance ou de l'autonomie des polices administratives spéciales que la légalité d'un acte administratif s'apprécie exclusivement par rapport à la police administrative spéciale dont il relève et que son auteur doit, en principe, s'abstenir de fonder sa décision sur des considérations relevant d'une autre police spéciale.

En Région wallonne, la police administrative spéciale des voiries communales est intégralement organisée par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

L'article 1^{er} de ce décret dispose comme suit :

« Le présent décret a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage.

Il tend aussi, selon les modalités que le Gouvernement fixe, et en concertation avec l'ensemble des administrations et acteurs concernés, à ce que les communes actualisent leur réseau de voiries communales. Par actualisation, il faut entendre la confirmation, la suppression, le déplacement ou la création de voiries communales en fonction des situations de fait et de droit et de la nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs.

Il ne porte pas préjudice aux dispositions particulières portées par le Code forestier, par le Code du développement territorial, ci-après CoDT, ainsi que par le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques ».

L'article 9 du même décret, figurant dans le chapitre I^{er} intitulé « Création, modification et suppression des voiries communales par les autorités publiques ou par les particuliers » du Titre III, relatif aux voiries communales, prévoit en son paragraphe 1^{er} que la décision « 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 » mais aussi que « la décision d'accord [...] contient les informations visées à l'article 11 », soit notamment « 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 ».

En ce qui concerne la compétence dévolue au conseil communal ainsi qu'au Gouvernement wallon dans le cadre du recours en réformation organisé par le décret précité, il résulte de l'indépendance de la police des voiries communales par rapport à celles de l'urbanisme ou de la circulation routière, que, statuant sur un recours administratif contre une autorisation de voirie communale, le ministre n'est pas compétent pour se prononcer sur les arguments du recours administratif qui ne sont pas en relation directe avec la police des voiries communales. Il s'ensuit qu'il ne lui appartient pas de se prononcer, dans le cadre de sa compétence en matière d'ouverture de voiries, sur des questions relatives à l'aménagement concret de la voirie, à la congestion du trafic ou aux nuisances créées par la nouvelle voirie, sous peine de méconnaître la répartition des compétences entre le conseil communal et le collège communal.

Par ailleurs, pour apprécier un projet donné au regard des objectifs énoncés aux articles 1^{er} et 9 du décret du 6 février 2014 précité, l'autorité dispose d'un large pouvoir discrétionnaire. Le contrôle de cette appréciation en opportunité doit demeurer marginal. En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité en charge de la police des voiries communales et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Enfin, dans le cadre d'un tel recours en réformation, l'autorité saisie doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome, et sa décision se substitue à celle qui fait l'objet du recours et qui, partant, disparaît de l'ordonnancement juridique.

18. En vertu du principe général de la motivation interne ou matérielle, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent ressortir, soit de l'acte elle-même, soit du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe, c'est-à-dire de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte attaqué repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles pour la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

Le devoir de minutie, principe général de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

19. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant qu'en réponse à l'un des arguments avancés dans la décision attaquée, l'aménagement de trottoirs, bien qu'étranger à la présente procédure, impliquerait d'élargir l'assiette de la voirie à créer ; que plus celle-ci sera large, plus la cohabitation entre les usagers faibles, à savoir les piétons et cyclistes, et les automobilistes sera compliquée ; que vu le contexte, une voirie limitée en largeur induit indubitablement, de la part des automobilistes, une conduite à

allure réduite et plus courtoise ; qu'en effet, le fait de ne pas pouvoir se croiser à deux véhicules de front en présence de piétons, partager cette même assiette avec ces derniers mais aussi des cyclistes et autres usagers faibles, alors qu'aucun trottoir n'est envisagé, oblige tous les utilisateurs de cette voirie à la partager en bon père de famille ; que des gabarits réduits contribueront à assurer la sûreté, la convivialité et la commodité du passage de ces espaces publics ;

Considérant qu'il y a lieu d'ajouter, à propos des gabarits, que la largeur minimale des voiries à créer est, suivant les conditions émises par la Zone de Secours du Brabant wallon, de 4 mètres minimum ; qu'au vu du plan de délimitation, les limites extérieures de la future voirie communale prévues permettront l'aménagement des espaces dédiés, entre autres, à la circulation des véhicules de secours et services ("voies de roulage"), de s'y déplacer aisément et en toute sécurité, conformément aux dispositions légales en la matière ; qu'en cela, la sûreté, la salubrité et la commodité du passage seront également assurées ;

[...]

Considérant qu'à propos de l'ancien sentier vicinal, il convient d'attirer l'attention sur la teneur de l'avis rendu par l'Intercommunale du Brabant wallon, dans son avis du 29/03/2022, évoqué brièvement plus haut ; qu'en ce qui concerne le volet "voiries communales" cet avis précise que "Le sentier n° 104 (...) longeait (...) les parcelles n° (153G, 153N, 153L, 148A) n'avait subi aucune modification et restait implanté conformément à l'Atlas des chemins vicinaux (...)"; qu'il est ajouté que "Néanmoins, il s'avère que le sentier n° 104 fut supprimé lors du remembrement de Walhain ; celui-ci ne longe donc plus les parcelles n° (153G, 153N, 153L, 148A) (...)"; qu'il s'avère que, dans le cadre du remembrement communal, la partie Est de cet ancien sentier (c'est-à-dire le tronçon établi entre les parcelles cadastrées, selon le "plan de localisation" (cf. plan de délimitation), 3^{ème} division, section D, n° 130 M, 131 A2 et 380 D, 380 A) n'a pas été supprimée ;

Considérant qu'il convient d'insister lourdement sur le fait que, par la voirie sollicitée, le tracé de cet ancien vicinal supprimé partiellement, comme détaillé ci-avant, est "réhabilité" ; qu'en effet, les limites extérieures déterminant la nouvelle voirie, telles qu'établies au plan de délimitation dressé par le géomètre-expert [D.], en date du 16/11/2021, contiennent celles qui définissaient le tracé de cet ancien cheminement vicinal, au droit des parcelles concernées par la demande d'urbanisation ; que même s'il doit être constaté qu'un ancien tronçon d'environ 25 mètres n'est pas contenu dans l'emprise de la voirie à créer, la demande vise précisément à recréer cet ancestral cheminement qui est de nature à rétablir le maillage ; que même si le schéma général du réseau des voiries (planche présentée au-dessus du cartouche de ce même plan) ne représente pas (comme regretté dans la décision attaquée) le tracé de cet ancien sentier vicinal n° 104 (pour rappel, supprimé lors du remembrement de WALHAIN), il n'en demeure pas moins que l'extrait de l'Atlas des voiries vicinales de 1841 est fourni juste à côté ; qu'à toutes fins utiles, sur ce dernier, est "reportée" l'emprise de la voirie sollicitée (limites extérieures représentées par un liseré rouge et surface tramée de rose) ; que la demande doit être considérée comme constituant une "réhabilitation" de cet ancien cheminement car elle permet, depuis la rue de Sart, de rejoindre les parcelles cadastrées 3^{ème} division, section D, n° 130 M et 380 B, entre lesquelles subsiste l'ancien et dernier tronçon qui permet de rejoindre la rue de la Station ;

Considérant que, dans l'absolu, la création de la voirie communale, telle que sollicitée, répond à l'objectif principal du décret du 06/02/2014 en ce qu'elle améliore le maillage viaire ; que le but de celle-ci est de permettre l'urbanisation d'un bien en offrant, dans un premier temps, des accès à 18 lots destinés à la construction d'habitations ; qu'outre ce qui vient d'être précisé concernant

l'ancien sentier vicinal, elle constitue également l'amorce du réseau donnant accès à une liaison plus longue qui permettra, à terme, un développement au Nord du projet avec, à tout le moins, une jonction possible avec la rue de la Station, à proximité du carrefour qu'elle forme avec la rue de Sart ;

Considérant que la voirie, telle qu'elle est sollicitée, prédispose à la création d'un nouveau réseau secondaire et réhabilite la partie de l'ancien sentier vicinal n° 104 en préservant une jonction cohérente avec le tracé de la seconde moitié de ce vieux cheminement (pour rappel, qui a été maintenu malgré le remembrement communal) ; que ces tronçons, au vu de leurs caractéristiques et de la volonté du lotisseur de créer une voirie "résidentielle" / "partagée" (cf. pt. 16 "Construction ou aménagement de voirie" - cadre 5 de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement - p. 24 ou encore pt. 2.2 "Projet de création de voiries communales" - chapitre 2 de la justification de la création de la voirie - p. 3/9), pourront donc être investis en tant que véritables espaces publics où les modes de déplacement doux pourront prendre une part importante ; que sur toute leur longueur, ils seront bordés, de part et d'autre, de zones de recul, de cours et jardins ou encore d'espaces publics (cf. plans intitulés "Plan d'occupation" ou encore "Plan terrier - Coupes-type") ; qu'ils pourront être le lieu idéal et bénéfique pour l'organisation de manifestations citoyennes ; qu'ils répondent donc aux compétences dévolues à la commune en termes de sécurité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics ;

[...]

Considérant qu'il y a lieu d'insister sur le fait qu'à aucun endroit du site, objet de la demande de permis urbanistique, le tracé des différentes sections de la voirie sollicitée ne prévoit un seul "cul-de-sac" définitif ; que le réseau proposé permettra, en effet, des liaisons continues offrant des cheminements qui, éventuellement, selon des gabarits réduits en largeur seront impossibles à la circulation de véhicules motorisés mais qui, le cas échéant, encourageront indubitablement les déplacements alternatifs à la voiture ; que les besoins de mobilité douce actuels et futurs sont ainsi rencontrés et/ou possibles, tels qu'objectivés par le décret en son article premier ;

Considérant qu'en réponse à l'argument avancé par le Conseil communal, dans le cadre de la décision attaquée concernant le fait que "la demande ne comporte aucune précision sur la réelle possibilité de raccorder les deux cheminements entre eux" mais également "que cette ouverture tronquée de voiries en double impasse ne permet pas d'avoir une vision plus large du quartier et des environs à moyen ou long terme", il y a lieu de préciser que le dossier contient un schéma présentant un potentiel développement de maillage complet au sein de cet îlot encore vierge de construction (cf. pt. 1.3.5 de l'annexe 10 de la demande du dossier urbanistique - reproduit, par ailleurs, dans le recours en page 10) ; que la demanderesse, ne disposant pas actuellement de la maîtrise foncière de l'ensemble des propriétés constituant ce cœur d'îlot, les développements éventuels du réseau viaire devront soit être initiés par la commune, soit être imposés par cette dernière aux futurs lotisseurs/bâisseurs et ou propriétaires de ces terrains ;

Considérant qu'il y a lieu également de préciser que, malgré le fait que le "schéma des déplacements", plan annexe (n° 19) au schéma de structure (devenu schéma de développement communal), "ne comporte, pour l'intérieur de l'îlot concerné, aucune projection de voirie communale (tant chemin que sentier)", comme motivé dans la décision attaquée, il n'en demeure pas moins que la demande s'inscrit logiquement dans le développement des déplacements des usagers faibles ; que selon le point 4.3 du chapitre IV du SDC, la mobilité des usagers faibles doit être facilitée (cf. "Options et mesures d'aménagement" - p. 28/133) ; que la voirie sollicitée permettra, à termes, aux usagers faibles de

“traverser” l’îlot formé entre les rues de Sart, de la Bolette et de la station ; qu’en cela, des raccourcis et/ou alternatives de cheminements seront possibles et permettront d’éviter éventuellement la rue Bolette, définie au plan visé ci-avant comme voirie de liaison au niveau local ou supra-local, le long de laquelle la circulation automobile peut s’avérer plus soutenue et plus rapide ;

Considérant que la voirie sollicitée relève, sur base du SDC, d’une voirie de desserte et plus précisément d’une “voirie de desserte purement locale” (cf. pt. 2.3.2 du chapitre VI - p. 73/133) ; qu’en cela, elle a pour objectif, d’assurer “la desserte interne des quartiers” ; que sont visées “les nouvelles voiries de lotissements, les voiries sans issues” ; que, selon le prescrit de cet outil planologique, sont prévues des “voiries de desserte à créer” (cf. pt. 2.3.3 du chapitre VI - p. 74/133) ; que la demande correspond à l’évidence à l’objectif de ce type de voiries alors qu’elle constitue un chaînon actuellement manquant du futur réseau de voiries de dessertes locales ;

Considérant qu’elle pourra être considérée également comme étant un maillon indispensable au développement du réseau des voiries pour usagers lents de niveau local, voire supra local (cf. pt. 2.4 du chapitre VI - p. 75/133) alors que la rue de Sart est définie au schéma des déplacements, pour son tronçon qui s’étend depuis la jonction avec la nouvelle voirie sollicitée vers le Nord, comme étant une “voirie pour usagers lents de niveau supra communal” ; que pour sa partie Sud, elle relève du réseau de “voirie pour usagers lents de niveau local” ; qu’en cela, la nouvelle voirie pourrait, à termes, constituer une liaison à destination des usagers faibles, permettant de relier la rue de Sart à la rue Fond des Saussalles, également définie au plan des déplacements comme une “voirie pour usagers lents de niveau local” ;

Considérant que la voirie sollicitée constitue donc, sur base de l’ensemble des considérations qui viennent d’être émises, les prémices d’un maillage performant avec le grand quartier environnant, comme caractérisé par le Conseil communal, dans sa décision du 12/09/2022 ;

Considérant qu’au regard du respect des objectifs visés à l’article 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il y a dès lors lieu d’accorder la demande de création de la voirie communale, telle qu’identifiée sur le plan intitulé “Plan de délimitation de la voirie communale”, dressé par Monsieur [M. D.], géomètre-expert, en date du 16/11/2021 ».

Il ressort des motifs qui précèdent que l’auteur de l’acte attaqué a estimé que la modification de voirie sollicitée répond aux objectifs visés par les articles 1^{er} et 9 du décret du 6 février 2014 précité. Pour parvenir à cette conclusion, l’autorité estime que l’assiette limitée de la voirie à créer est de nature à favoriser la cohabitation entre les usagers faibles et les automobilistes. Elle insiste « lourdement » sur le fait que le projet vise à réhabiliter un ancien sentier vicinal supprimé partiellement, ce qui, à son estime, est de nature à rétablir le maillage. Elle soutient que, « dans l’absolu », la création de la voirie communale litigieuse améliore le maillage viaire étant entendu qu’il va permettre l’urbanisation d’un bien en offrant des accès aux 18 lots projetés dans un premier temps, tout en consistant l’amorce du réseau donnant accès à une liaison plus longue permettant, à terme, un développement au Nord du projet avec, à tout le moins, une jonction possible avec la rue de la Station. Elle insiste sur la nature de voirie « résidentielle » ou « partagée » voulue par le lotisseur pour lui reconnaître la qualité de véritables espaces publics où

les modes de déplacement doux pourront prendre une part importante. Elle est d'avis que la demande n'hypothèque pas une extension future. Elle examine le respect des normes de sécurité incendie pour les divers tronçons du projet. Elle réfute la création d'un cul-de-sac définitif, en permettant la création de cheminements non accessibles à la circulation automobile, y voyant un motif rencontrant les besoins de mobilité douce actuels et futurs. Elle répond aux arguments de la partie requérante quant à la « réelle possibilité de raccorder les deux cheminements entre eux », considérant que, même si le schéma des déplacements ne comporte aucune projection de voirie communale, la demande s'inscrit logiquement dans le développement des déplacements des usagers faibles. Elle expose en quoi la voirie sollicitée relève d'une voirie de desserte purement locale et conclut qu'elle constitue un chaînon actuellement manquant du futur réseau de voiries de dessertes locales. Elle développe pourquoi cette voirie pourra aussi être considérée comme étant un maillon indispensable au développement du réseau des voiries pour usagers lents de niveau local, voire supra local.

20.1. Sur les griefs exposés en termes de maillage des voiries, les motifs précités font apparaître que l'autorité a concrètement examiné en quoi l'objectif d'amélioration du maillage des voiries communales prévu à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 était rencontré en l'espèce. Cette motivation, corroborée par le dossier administratif, répond adéquatement aux griefs formulés à cet égard dans le cadre de la procédure au premier échelon administratif.

La partie requérante ne démontre pas que l'autorité a versé dans l'arbitraire quant à ce, étant entendu qu'elle tente en réalité de faire primer sa propre appréciation en opportunité, sans toutefois démontrer l'existence d'une erreur manifeste sur ce point. Il n'est ainsi pas manifestement inadmissible d'appréhender l'objectif d'amélioration du maillage dans une perspective à moyen terme, tant que celle-ci n'apparaît pas matériellement impossible à réaliser ou très improbable. Or, l'autorité expose les perspectives de maillages futurs concernant les deux impasses reprises au projet, ceux-ci étant matériellement possibles, comme il ressort des plans de la demande.

L'existence d'une erreur de fait n'est pas rapportée étant entendu que l'auteur de l'acte attaqué soutient que le projet n'implique pas un cul-de-sac « définitif », explicitant les options futures ouvertes en ce qui le concerne.

20.2. Sur les griefs exposés en termes de renforcement de la mobilité douce, les motifs précités de l'acte attaqué exposent les raisons pour lesquelles son auteur a estimé que le projet était conforme aux objectifs d'encouragement de l'utilisation des modes doux de communication et de prise en compte des besoins de

mobilité douce, visés aux articles 1^{er}, alinéa 2, et 9, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 6 février 2014. L’auteur de l’acte attaqué insiste notamment sur la configuration de la voirie concernée qui favorise la mobilité douce, sur la volonté de la partie intervenante de créer une voirie « résidentielle » ou « partagée » propice aux déplacements doux et sur les perspectives futures de liaisons continues offrant des cheminements encourageant les déplacements alternatifs à la voiture. Ces motifs répondent à suffisance aux remarques exposées à ce titre dans le cadre de la procédure au premier échelon administratif relevant de la police administrative de la voirie communale ou portant sur le projet.

Concernant spécifiquement les griefs exposés en termes de sécurité, par les motifs qui sont notamment reproduits sous les points 19 et 28, l’auteur de l’acte attaqué aborde à suffisance ceux d’entre eux qui sont de nature à avoir une incidence sur le tracé de la voirie communale litigieuse, étant entendu qu’il ne lui incombait en revanche pas de prendre position lorsque ces griefs s’attachent aux aménagements de voirie requis pour répondre à cette question.

Enfin, le grief relatif à l’accroissement de la présence automobile nécessitant la création d’un parking à l’entrée du site échappe à la police administrative de la voirie communale et, partant, à la compétence de l’auteur de l’acte attaqué. Les critiques émises quant à la rue de Sart sont étrangères au projet litigieux. Il s’ensuit que l’acte attaqué ne peut être jugé illégal du fait de l’absence de réponse à ces griefs ou de l’inadéquation de ses motifs.

20.3. Pour les raisons exposées sous les points 20.1 et 20.2, il n’est pas démontré la méconnaissance du devoir de minutie.

21. Le premier moyen n’est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation et le mémoire en réplique

22. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 9, § 1^{er}, et 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du principe de motivation interne des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et, plus spécifiquement, du devoir de minutie, ainsi que de l’erreur de droit, de l’erreur de fait, de l’absence, de l’insuffisance, de l’inadéquation et de la contradiction dans les motifs, et de l’erreur manifeste d’appréciation.

23. Se fondant sur l'article 9, § 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité, la partie requérante souligne que toute demande d'ouverture, de modification ou de suppression de voirie doit contenir 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. Elle en déduit qu'outre les objectifs visés au premier moyen, l'acte attaqué devait également tenir compte des motifs portant sur ces aspects-là.

24. Dans une première branche, elle relève que la zone de secours a, dans son avis favorable conditionnel du 3 mars 2022, contesté le tracé proposé, en raison de la présence d'un cul-de-sac et de l'absence d'une aire de retournement. Elle estime que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû tenir compte non pas du plan de délimitation mais du plan de masse du projet, qui représente une voirie de plus de 30 mètres de long se terminant en impasse. Elle en infère que, contrairement à ce que soutient l'auteur de l'acte attaqué, la voirie située au Nord n'est pas conforme à l'article 4.A.3 du règlement général de police relatif à la protection contre l'incendie et l'explosion de la commune de Walhain, adopté le 23 février 2015. Elle insiste sur le fait qu'à l'heure actuelle, il n'est pas prévu d'extension du lotissement en sorte que le tracé des voiries doit être modifié pour répondre aux normes de sécurité incendie. Elle conclut que l'autorité a commis une erreur de droit ou, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation.

25. Dans une seconde branche, elle fait valoir que les parcelles concernées présentent un risque d'inondation, relevé dans l'avis favorable conditionnel du 29 mars 2022 de la cellule Giser, qui a émis notamment une condition de créer les voiries avec des matériaux perméables sur des fondations perméables.

Elle estime que ces éléments devaient être pris en compte dans le cadre de la procédure administrative puisqu'ils ont un impact sur le tracé projeté de la voirie. Elle précise que la voirie principale, dont le tracé correspond en partie au tracé du sentier n° 104, est le seul accès du site. Elle craint que son inondation mette en péril la sécurité des habitants du site puisque les entrées et sorties, notamment par les services d'incendie et d'urgence, ne seront plus assurées. Elle souligne qu'un tel grief a été soulevée lors de l'enquête publique et dans la décision de refus du 12 septembre 2022 de son conseil communal.

Elle reproche à l'acte attaqué de ne contenir aucun motif abordant cette problématique, sauf à mentionner que la gestion des eaux de ruissellement ne relève pas de la demande de voirie communale.

Elle conclut qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise sur ce point et que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et erronée.

B. Le dernier mémoire

26. Sur la première branche, elle ajoute que l'aménagement de l'aire de retournement relève de la police de la voirie communale puisque sa création nécessite la modification des limites extérieures de la voirie à créer.

V.2. Examen

V.2.1. Sur la première branche

27. L'article 11, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme 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 plan de délimitation visé à l'article 11, alinéa 1^{er}, 3°, précité, est défini, à l'article 2, 6°, du même décret, comme étant le « plan topographique fixant la position des limites longitudinales de la voirie communale ».

Il résulte de ces dispositions que l'examen de la demande de voirie communale que doit opérer l'autorité compétente s'effectue, en termes planologiques, essentiellement sur le vu du plan de délimitation.

28. En l'espèce, dans son avis favorable conditionnel du 3 mars 2022, la zone de secours du Brabant wallon expose ce qui suit :

- « 3. Le RGP stipule en son article 4.A.3 : “Les voiries en impasse de plus de 30 mètres présentent une largeur de 8 mètres ou sont équipées d'une aire de retournement à leurs extrémités. Cette aire de retournement présentera les caractéristiques suivantes :
- Soit une forme carrée, libre de tout obstacle, d'au moins 20 mètres de côté,
 - Soit une forme circulaire, libre de tout obstacle, d'au moins 11 mètres de rayon ;
 - Soit un Y (ou un T) qui doit s'inscrire dans un cercle de 22 mètres de diamètre avec des rayons intérieurs de 10 mètres”.
- [...]

Si une extension du lotissement n'est pas prévue au bout de la nouvelle voirie. Nous avons la présence d'un cul-de-sac délimité par les lots 12-13-17-18 ;

[L]e cas échéant, il y aura donc lieu de modifier le plan d'aménagement des voiries de manière à y intégrer une aire de retournement conforme à l'article 4.A.3 du RGP ou de prévoir l'élargissement de la voirie ».

L'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que pour le tronçon qui rejoint la limite Nord du bien, objet de la demande urbanistique, aucune aire de ce type n'est envisagée ; que comme précisé par la Zone de Secours du Brabant wallon, dans son rapport du 03/03/2022, "les voiries en impasse de plus de 30 mètres présentent une largeur de 8 mètres ou sont équipées d'une aire de retournement à leur extrémité" ; que la demande vise un tronçon en impasse dont la longueur s'élève, au vu des cotes renseignées au plan de délimitation, à 29,56 mètres (soit : 10,08 m + 13,34 m + 6,14 m) et à 8,46 mètres de largeur ; qu'il conviendra, en cas de prolongation ultérieure de ce tronçon au droit des parcelles cadastrées 3^{ème} division, section D, n° 144 F et suivantes de définir les limites extérieures de telle manière à respecter les dispositions légales en la matière ».

Les dispositions prévues à l'article 4.A.3 du règlement général de police précité, invoquées par la zone de secours, s'appliquent aux voiries qui ont notamment pour spécificité d'être d'une longueur de plus de 30 mètres. Or, il ne ressort pas de l'examen du plan de délimitation que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de fait en concluant que la voirie concernée présente une longueur inférieure à 30 mètres, en sorte qu'il n'est pas démontré une erreur de droit.

Le grief pris de l'erreur manifeste d'appréciation est inopérant, l'auteur de l'acte attaqué n'intervenant pas en opportunité lorsqu'il s'agit d'appréhender la longueur d'une voirie et, sur cette base, de déterminer le régime juridique applicable.

La première branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

V.2.2. Sur la seconde branche

29. Au terme de son avis favorable du 29 mars 2022, la cellule Giser formule notamment la condition suivante :

« créer les voiries avec des matériaux perméables (clinkers ajourés, dalle alvéolaire béton,...) sur des fondations perméables (graviers sans poussière) ».

Il n'est pas démontré que la mise en œuvre de cette condition a une incidence sur le tracé de la voirie communale projetée, celle-là portant en réalité sur les aménagements de celle-ci.

Partant, c'est à bon droit que l'auteur de l'acte attaqué a considéré que les griefs exposés au cours de la procédure au premier échelon administratif relatifs à l'imperméabilisation des sols et à la gestion des eaux de ruissellement « relèvent du permis d'urbanisation et non de la décision relative à la création de la voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

La seconde branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

30. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

31. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 12 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du principe de l'effet utile de l'enquête publique, du principe de la motivation interne des actes administratifs, du principe de bonne administration, ainsi que de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de l'insuffisance, de l'absence et de l'inadéquation des motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

32. La partie requérante soutient que la motivation de l'acte attaqué ne répond pas adéquatement aux réclamations émises durant l'enquête publique et aux motifs de la décision de refus du conseil communal.

S'agissant des réclamations, elle fait valoir que de nombreux griefs ont été soulevés par les riverains, à savoir l'augmentation significative du trafic rue de Sart, le risque d'accidents, les voiries voisines qui ne sont ni adaptées ni capables d'absorber plus de trafic et l'absence d'étude de mobilité. Elle reproche à l'acte attaqué de ne comporter aucun motif en réponse à ces griefs, alors qu'ils sont directement liés au tracé des voiries.

Elle ajoute que le dossier de demande de permis ne contient aucune étude de mobilité permettant d'appréhender l'impact du projet, en conséquence de quoi la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est lacunaire et le dossier ne permet pas à l'autorité compétente de statuer en pleine connaissance de cause quant à l'opportunité de créer la voirie projetée.

Elle observe que la décision de refus du 12 septembre 2022 du conseil communal fait référence à la décision du 29 juillet 2021 du collège communal relative au gel des projets immobiliers en écart au SDC ou localisés dans les zones d'intérêt en matière de gestion des eaux de ruissellement ou d'inondation. Elle critique l'absence de prise en compte de cette dernière délibération dans l'acte attaqué, qui s'oppose pourtant à la création de la nouvelle voirie autorisée. Elle reproche encore qu'il ne soit rien dit dans l'acte attaqué quant au respect du SDC en ce qui concerne la densité et le périmètre d'urbanisation prioritaire, alors qu'il en était question dans la décision du 12 septembre 2022 précitée. Or, elle estime que le fait de savoir si un terrain peut ou non être urbanisé a un lien très étroit avec la décision de créer de la nouvelle voirie communale, de telle sorte que l'acte attaqué devait être motivé sur ce point.

B. Le mémoire en réplique

33. Elle fait valoir que les griefs relatifs à la mobilité et aux conséquences du projet en termes de trafic sont directement liés au tracé des voiries puisqu'une modification de celles-ci permettrait de diminuer les nuisances occasionnées, soulevées dans les différentes réclamations.

VI.2. Examen

34. Le grief de la partie requérante tel que formulé dans la requête pris de l'inadéquation de la réponse aux réclamations n'identifie pas celles-ci, alors que l'ensemble des 44 réclamations déposées l'ont été dans le cadre de l'enquête publique organisée par elle sur son territoire. La partie requérante se limite ainsi à viser, de manière générale, des réclamations qui font état des griefs qu'elle expose. Au regard du grand nombre de réclamations introduites et sachant que la partie requérante en disposait dès sa requête, la critique prise du défaut de réponse adéquate à ces réclamations est imprécise et, partant, irrecevable.

35. Les dispositions et principes visés au moyen n'imposent pas le dépôt d'une étude de mobilité. Le grief partant du constat que le dossier de demande ne comporte par une telle étude n'est, par voie de conséquence, pas fondé.

36. Si le législateur wallon a organisé une certaine coordination des procédures prévues par les polices administratives de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, et de la voirie communale, elle est toutefois sans incidence sur l'indépendance de chacune de ces deux polices spéciales. Il s'ensuit que l'auteur de l'acte attaqué, compétent en matière de voirie communale, ne devait pas apprécier la demande lui étant soumise au regard de la décision du 29 juillet

2021 du collège communal relative au gel des projets immobiliers en écart au SDC ou localisés dans les zones d'intérêt en matière de gestion des eaux de ruissellement ou d'inondation.

Le grief n'est pas fondé.

37. Les remarques exposées par le conseil communal dans sa décision de refus du 12 septembre 2022 relatives à la densité des logements prévue au SDC ont trait à la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, non à celle de la voirie communale. L'auteur de l'acte attaqué ne devait pas y avoir égard.

Le grief n'est pas fondé.

38. Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

39. 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^{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^o, 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 30 septembre 2024, par la XIII^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux