CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 261.822 du 19 décembre 2024

A. 238.768/XIII-9970

En cause : **la ville de Seraing**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Judith MERODIO et Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,

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 THOMAS & PIRON HOME,
ayant élu domicile chez
M^es Michel DELNOY et Martin LAUWERS, avocats,
rue Albert Mockel 11/43
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 30 mars 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 1^er février 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création et la modification de voiries communales telles qu'identifiées sur le plan de délimitation dressé par un bureau de géomètres-experts le 20 août 2020, sur un bien sis rue du Presbytère à Boncelles, cadastré 12^ème division, section A, n^os 388B, 389C, 385D et 394C.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 24 avril 2023 par la voie électronique, la société anonyme (SA) Thomas & Piron Home a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 9 mai 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur 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 11 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 septembre 2024.

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

M^e^ Nathalie Van Damme, *loco* M^es^ Judith Merodio et Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Martin Lauwers, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 20 novembre 2020, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville de Seraing, ayant pour objet la construction groupée de 28 habitations unifamiliales sur un bien sis rue du Presbytère à Boncelles, cadastré 12^ème^ division, section A, n^os^ 388B, 389C, 385D et 394C.

La demande tend également à la création et la modification de voiries communales.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté royal du 26 novembre 1987.

Le 10 décembre 2020, la commune informe la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont communiquées le 4 juin 2021. La commune délivre un accusé de réception de dossier complet le 24 juin 2021.

4. Une enquête publique est organisée de la ville du 28 juin au 30 août 2021. Elle donne lieu à plusieurs réclamations et deux pétitions.

Plusieurs instances émettent des avis sur la demande de permis.

5. Le 14 novembre 2022, le conseil communal de Seraing décide de refuser la création de voiries communales sollicitée.

6. Le 7 décembre 2022, la société intervenante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

Le 19 décembre 2022, il est accusé réception du recours considéré comme complet à la date du 8 décembre 2022.

7. Le 23 janvier 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse une note et propose au ministre de l'Aménagement du territoire d'accepter la demande de création et modification de voiries communales sollicitée.

8. Le 1er février 2023, le ministre autorise la création et la modification de voiries communales telles qu'identifiées sur le plan de délimitation dressé par un bureau de géomètres-experts le 20 août 2020.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

9. La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article L.1122-30 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles D.I.1er et D.IV.41 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 1er et 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et du principe général de motivation matérielle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur dans les motifs de droit et de fait, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. Elle expose que, saisi d'une demande de création de voirie, le conseil communal se doit d'apprécier en opportunité s'il y a lieu de créer de nouvelles voiries. Elle observe qu'en l'espèce, elle a examiné la demande au regard du bon aménagement des lieux et considéré qu'il y avait lieu de refuser la demande, aux motifs que la création de voirie sollicitée n'est pas conforme à la directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme concernant le noyau villageois et la zone d'habitat en première couronne villageoise de Boncelles, approuvée par le collège communal en séance du 6 mars 2020, que l'urbanisation projetée imperméabilise à outrance les parcelles en cause et qu'il convient de conserver des espaces verts en suffisance dans les noyaux villageois.

Elle fait grief à la partie adverse de se limiter, quant à elle, à affirmer que les questions liées à l'urbanisation du site relèvent du permis d'urbanisme et non de la décision à prendre en matière de voirie alors que, lorsque sont en question le principe même du projet d'urbanisation et donc, l'ouverture de voirie liée à ce projet − et non certaines de ses modalités −, la décision ayant ce dernier objet doit intégrer une appréciation du bon aménagement des lieux « car l'ouverture de voirie n'a aucune pertinence si l'urbanisation ne peut, en aucune manière, être développée autour de la voirie à ouvrir ».

B. Mémoire en réplique et dernier mémoire

11. Elle réplique qu'une autorité administrative chargée de mettre en œuvre une police spéciale doit exercer pleinement son contrôle et tenir compte de l'ensemble des objectifs relevant de cette police, même si certains d'entre eux ressortissent également, en tout ou en partie, à une autre police administrative. Elle souligne qu'en l'espèce, le conseil communal a refusé l'ouverture de voirie estimant que l'urbanisation des parcelles n'est pas opportune et que la partie adverse a

considéré, à tort, que de telles considérations n'ont pas leur place en matière de voirie communale. Elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi que la partie intervenante a ensuite utilisé la décision d'ouverture de voirie comme argument en faveur du projet d'urbanisation.

À propos de la jurisprudence citée dans la requête en annulation, elle concède que le contexte législatif a changé mais relève que les principes sont demeurés inchangés.

12. En substance, elle maintient, dans son dernier mémoire, que la notion de bon aménagement des lieux est également applicable dans le cadre du pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont le conseil communal dispose en matière de voirie communale, et qu'en décidant le contraire, la partie adverse a commis une erreur dans les motifs de droit et de fait.

IV.2. Examen

13. 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 1er, alinéa 1er, du décret précité dispose que celui-ci « a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage ».

L'article 9, § 1er, alinéas 1er et 2, du même décret dispose comme 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 ».

L'article 11 du décret, lequel précise ce que doit contenir le dossier de demande en matière de voirie communale, dispose qu'il comprend, 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 à l'autorité en charge de la police des voiries communales, il résulte de l'indépendance de cette police par rapport à celles de l'urbanisme ou de la circulation routière que cette autorité n'est pas compétente pour se prononcer sur les arguments qui ne sont pas en relation directe avec cette police spéciale. En d'autres termes, 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 ou sur les impacts allégués du projet relevant de la demande de permis d'urbanisation, sous peine de méconnaître la répartition des compétences entre le conseil communal et le collège communal.

14. En première instance administrative, le conseil communal a motivé sa décision de refus par la non-conformité de la création de voiries avec la directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme déjà citée, l'imperméabilisation trop importante des parcelles visées par l'urbanisation, la nécessité de conserver des espaces verts en suffisance dans les noyaux villageois et l'absence de proposition concrète en matière de mobilité.

L'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Considérant que, sur le fond, quant aux arguments de recours, il s'impose de relever que l'article 2, 2°, du décret précise qu'il y a lieu d'entendre par "modification d'une voirie communale", l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, "à l'exclusion de l'équipement des voiries"; que le commentaire des articles du décret du 6 février 2014 souligne de même que "la modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition, mais il n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public";

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer, dans le cadre du présent recours, uniquement sur le principe même des modifications, suppressions et créations des voiries communales et non sur l'aménagement de ces voiries entre ses limites extérieures; que la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret des voiries sort effectivement du champ d'application du décret du 6 février 2014; que, dès lors, les réclamations, observations, remarques, arguments de recours et autres suggestions relatives à l'équipement des voiries (et notamment les potelets, les revêtements, les dispositifs ralentisseurs de trafic, l'aménagement de carrefour ...), l'éclairage, la signalisation, les marquages au sol..., ne peuvent être pris en considération dans le cadre de la présente procédure;

Considérant, en outre, que les réclamations, suggestions et autres questions liées à l'urbanisation du site (et son impact sur la mobilité, l'absence de respect par rapport à la directive d'analyse imposée dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme, l'imperméabilisation des sols...), au patrimoine naturel (et la disparition d'espaces verts), à la programmation du projet (la densité des

constructions, la typologie du bâti envisagé et le style architectural...), à la compatibilité du projet avec le cadre bâti et non bâti, à la durabilité du projet (aménagements plus écologiques...), à l'intégration paysagère et le bon aménagement des lieux, à la conception du réseau d'égouttage, à la gestion des eaux de ruissellement, relèvent du permis d'urbanisme 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;

Considérant que pour rappel, l'article 1er du décret précise qu'il "a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage", et relève la "nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs"; que l'article 9, § 1er, alinéa 2, du décret stipule quant à lui que la décision sur la création ou modification de la voirie "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";

Considérant que, dans le cadre du décret, aucune disposition ne prévoit qu'un refus puisse être fondé sur le motif que la demande relative à la voirie communale ne respecte pas un document d'orientation telle que la "directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme concernant le noyau villageois et la zone d'habitat en première couronne villageoise de Boncelles", approuvée par le collège communal en sa séance du 06/03/2020; qu'en outre, à toutes fins utiles, le dernier alinéa de l'article D.II.23 du CoDT précise, entre autres, que les réseaux des infrastructures de communication routière et les éléments accessoires sont compatibles avec les zones du plan de secteur destinées ou non à l'urbanisation ainsi qu'aux ZACC;

Considérant que, comme motivé par la requérante, dans le cadre de son recours, et comme relevé plus avant [...], par sa décision du 14/11/2022, le conseil communal a refusé la demande relative aux création et modification des voiries communales; que cette décision est fondée presqu'exclusivement sur des arguments qui ne relèvent pas de ses prérogatives; qu'en l'espèce, le conseil communal outrepasse sa compétence; qu'il appartiendra, en effet, au collège communal, autorité compétente pour statuer sur la demande de permis d'urbanisme ayant pour objet, entre autres, la construction de la nouvelle voirie et ses équipements, dès lors que la présente décision, portant sur l'espace destiné au passage du public compris entre les limites extérieures de la surface destinée indifféremment aux usagers (*cfr*. article 2, 3° du décret), sera définitive ».

15. Si l'autorité compétente pour autoriser la création d'une voirie communale dispose d'un large pouvoir d'appréciation afin de s'assurer de la préservation de l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, et de l'amélioration de leur maillage, au sens de l'article 1er, alinéa 1er, du décret du 6 février 2014 précité, elle n'est pas compétente pour se prononcer sur des questions qui relèvent de la police administrative de l'urbanisme, sans lien direct avec la police spéciale des voiries communales.

Le bon aménagement des lieux est une notion évolutive qui se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidence inacceptable de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'appréciation du bon

aménagement des lieux est propre à l'action de l'administration dans le cadre de la police spéciale de l'urbanisme.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué n'a commis aucune erreur de droit ni de fait en considérant que, sa saisine se limitant à statuer sur le principe même de la création d'une voirie communale traversant l'ensemble du bien à urbaniser, il ne lui appartenait pas de prendre position sur des questions ne relevant pas de sa compétence, à savoir la conformité du projet à une directive communale en matière de demande de permis d'urbanisme, la problématique de l'imperméabilisation de la parcelle concernée par l'urbanisation projetée ou l'impact environnemental du projet, qui sont étrangères à la réalisation des objectifs relevant de la police spéciale des voiries communales, tels qu'identifiés dans les articles 1er, 9 et 11 du décret du 6 février 2014 précité.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

16. La requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 1er et 9 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et du principe général de motivation matérielle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur dans les motifs de droit et de fait, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

17. Dans une première branche, elle fait grief à la partie adverse d'écarter, au contraire de la décision du conseil communal, tout examen relatif à la mobilité au motif que cela relève de la police de l'urbanisme, alors que, comme le relève l'étude d'incidences sur l'environnement, les voiries sises à proximité du projet connaissent actuellement « une saturation importante ».

Elle reproche à l'étude d'incidences sur l'environnement de ne proposer aucune recommandation ni solution pour alléger la pression actuelle sur le réseau viaire aux alentours du projet et de se borner à considérer que l'impact du projet sera, à cet égard, limité, alors qu'un flux supplémentaire de 10 à 15 % dans la circulation a de réelles conséquences sur ce projet. Elle ajoute que l'étude d'incidences se fonde, à tort, sur des comptages non représentatifs et anciens.

18. Dans une seconde branche, elle fait valoir qu'en vertu des articles 1er et 9 du décret du 6 février 2014, l'autorité doit veiller à ce que le cheminement des usagers faibles soit facilité. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de considérer que plus les voiries sont larges, plus la cohabitation entre les usagers faibles et les automobilistes est compliquée, un tel raisonnement relevant de l'erreur manifeste d'appréciation, puisqu'au contraire plus la voirie est étroite plus le croisement entre divers usagers est compliqué et dangereux.

B. Mémoire en réplique et dernier mémoire

19. Sur la première branche, elle réplique que sa critique de l'absence de prise en compte de la mobilité est formulée au titre de la viabilité et de l'accessibilité de la voirie en projet, et non quant à l'impact du charroi engendré par le projet. Elle ajoute que, dans ce cadre, elle se doit d'avoir égard à la mobilité du quartier.

Quant à l'intérêt au moyen, elle considère que l'adoption d'un outil planologique ne signifie pas que l'autorité se voit amputée de tout pouvoir d'appréciation de la demande qui lui est soumise, pouvoir qu'elle doit précisément exercer au regard de la situation de fait existante.

Sur la seconde branche, elle maintient que l'autorité compétente a versé dans l'erreur manifeste d'appréciation, d'autant plus qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une voirie partagée, dès lors que des trottoirs sont prévus.

20. Dans son dernier mémoire, elle précise, sur la première branche, que la critique ne porte pas sur l'augmentation du trafic qui résultera de l'urbanisation du site mais sur la saturation actuelle du réseau viaire, et sur l'absence de motif dans l'acte attaqué quant à ce.

V.2. Examen

21. Quant au fait que la partie adverse ne s'approprie pas le motif de la décision prise par l'autorité communale en première instance administrative, relatif à la mobilité, il y a lieu de rappeler que, dans le cadre d'un recours en réformation, l'autorité saisie de ce recours doit statuer à nouveau, en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas limitée par les griefs formulés dans le recours mais doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif de la procédure, examiner l'ensemble de l'affaire. Elle n'est pas non plus liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité. Il faut mais il suffit que

l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

22. En l'espèce, sur la première branche, la décision du conseil communal prise le 14 novembre 2022 est notamment motivée de la manière suivante :

« Considérant qu'au niveau de la mobilité, rien n'est proposé de manière concrète;

Considérant que sans une étude approfondie et globale de la mobilité en ces lieux, une urbanisation massive des terrains situés dans cette zone ne serait pas un bon aménagement des lieux et pourrait constituer une mise en danger des riverains de la zone;

Considérant que l'impact sur la circulation ne peut être négligé ».

Sur la problématique de la mobilité, les motifs de l'acte attaqué critiqués par la requête sont les suivants :

« Considérant, en outre, que les réclamations, suggestions et autres questions liées à l'urbanisation du site (et son impact sur la mobilité […]), [...] relèvent du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la création de voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

23. En termes de requête, la requérante reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas examiner la question de la mobilité au regard du projet d'urbanisation contesté, alors que les voiries alentours sont déjà actuellement saturées et que l'étude d'incidences ne propose aucune recommandation ni solution. Cette question est étrangère aux objectifs relevant de la police spéciale des voiries communales, tels qu'identifiés dans les articles 1er et 9 du décret du 6 février 2014 précité, visés au moyen. En tant qu'en réplique, la requérante indique qu'en réalité, la première branche critique l'absence de prise en compte de la mobilité au titre de la viabilité et de l'accessibilité de la voirie à ouvrir, lesquelles risquent d'être atteintes si les voiries existantes sont saturées, le moyen est nouveau, tardif et, partant, irrecevable.

Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué n'a commis aucune erreur de droit ni de fait en considérant que, statuant sur le principe de la création d'une voirie communale, l'impact du projet sur la mobilité routière relève de la police de l'urbanisme et non de ses compétences en matière de création de voirie. Il n'avait pas à analyser l'impact du projet contesté sur une saturation du trafic déjà existante dont souffriraient les voiries avoisinantes.

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

24. Quant à la seconde branche, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante quant au principe de la création et la modification de voiries communales. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de l'autoriser 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 placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

25. L'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Considérant qu'en réponse à certaines réclamations émises dans le cadre de l'enquête publique, le tracé viaire sollicité permettra, à terme, l'aménagement de voiries suffisamment larges; qu'à ce propos, plus celles-ci seront larges, 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, 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; qu'à toutes fins utiles, bien que sortant des prérogatives de la présente, des trottoirs sont envisagés;

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 le département Prévention de l'intercommunale d'Incendie de Liège et environs (zone 2), 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 ».

26. La requérante se limite à affirmer, au rebours de ce que décide l'acte attaqué, qu'il est manifeste que plus les voiries sont étroites, plus le croisement entre divers usagers est dangereux. Ce disant, elle se limite à formuler une appréciation divergente de celle de l'autorité compétente et tente de substituer son appréciation à celle de l'autorité en ce qui concerne la largeur de la voirie idoine pour une cohabitation idéale entre usagers faibles et automobilistes, ce qui ne se peut. Il n'appartient pas au Conseil d'État de censurer l'appréciation retenue par la partie adverse quant à ce, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce.

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

27. Le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

28. Dans une « note d'audience », la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 2, 7, 9 et 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Elle justifie la recevabilité du moyen nouveau par le fait qu'il est d'ordre public, mettant en cause la compétence de l'auteur de l'acte, et est lié à l'enseignement qu'elle tire de l'arrêt n° 259.641 du 25 avril 2024, à savoir que, « par l'acte attaqué, la partie adverse a outrepassé sa compétence en se prononçant sur des questions étrangères à sa propre compétence, à savoir sur des espaces verts publics qui ne sont pas des voiries communales ».

Elle expose que la compétence de l'autorité qui est appelée à se prononcer sur la création d'une voirie communale est circonscrite par la notion de « voirie communale » au sens de l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014 précité, ainsi que par le plan de délimitation, qui fixe la position des limites longitudinales de ladite voirie au sens de l'article 2, 6°, du même décret. Elle précise qu'ainsi, si l'autorité décidante approuve un plan de délimitation qui englobe d'autres espaces que ceux relevant de la « voirie communale », elle outrepasse sa compétence.

Elle relève qu'en l'espèce, le plan de délimitation englobe, outre la voirie communale proprement dite, d'autres espaces, tels qu'un espace vert au niveau de la placette centrale, décrit, dans la justification de la demande, comme visant à « agrémenter les lieux » en permettant une « mise en valeur » du sentier des Messes et une large zone boisée au sud, vers la rue de Lorraine. Elle indique que ces espaces sont également désignés sous le vocable « emprise 4 » sur le plan de délimitation. Elle ajoute que l'acte attaqué fait état d'un élargissement visuel de l'assiette d'une portion de l'ancien sentier n° 27 « par la création d'un espace public végétalisé » et, notamment, « d'espaces publics » bordant l'ensemble des voiries créées et modifiées.

Elle en déduit que la partie adverse a outrepassé sa compétence en autorisant la création et la modification de voiries communales telles qu'identifiées par « un plan de délimitation qui comprend d'autres espaces que des voiries

communales » et s'est prononcée sur « des espaces verts publics qui ne sont pas des voiries communales ».

VI.2. Examen

29. Une note d'audience n'est pas prévue par les lois coordonnées sur le Conseil d'État ni par le règlement général de procédure. Elle n'est pas prise en considération comme pièce de procédure mais uniquement à titre informatif. Elle ne requiert donc pas de réponse formelle, sauf si elle héberge un moyen ou une exception relevant de l'ordre public – le Conseil d'État devant, le cas échéant, les prendre d'office en considération –, sous réserve du respect de la loyauté procédurale.

Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés tardivement qui ne relèvent pas de l'ordre public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire.

30. En l'espèce, l'élément nouveau invoqué par la requérante est un arrêt du Conseil d'État rendu, en matière de voirie communale, le 25 avril 2024, soit postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué en la présente cause. L'éventuel enseignement jurisprudentiel d'un arrêt propre à une espèce particulière, ne constitue pas, en principe, un élément nouveau justifiant d'invoquer tardivement, dans le cadre d'une autre affaire, un moyen relatif à un argument analogue non soulevé dès la requête, alors qu'il aurait pu l'être.

Toutefois, sur cette base, la requérante fait grief à l'autorité compétente sur recours en matière de voiries communales d'excéder, en l'espèce, sa compétence en approuvant un plan de délimitation qui englobe d'autres espaces que ceux relevant de la voirie communale et de s'être ainsi prononcée sur des espaces verts publics ne relevant pas de la notion de voirie communale. Un tel moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public. Dès lors que ce moyen tardif, fondé sur un élément survenu en avril 2024, est invoqué dans une note déposée le 30 juillet 2024, en prévision d'une audience fixée près de deux mois plus tard, il n'est pas démontré qu'en l'espèce, la requérante a porté une atteinte avérée à la loyauté procédurale.

Dans cette mesure, le moyen nouveau soulevé dans la note d'audience de la requérante est recevable.

31. Aux termes de l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014 précité, la voirie communale est 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°, du même décret définit, quant à lui, le plan de délimitation comme étant le « plan topographique fixant la position des limites longitudinales de la voirie communale ».

32. En l'espèce, le plan de délimitation joint au dossier de demande de création et de modification de voiries communales a été établi dans le cadre d'un projet plus large d'urbanisation visant la construction groupée de 28 maisons unifamiliales sur plusieurs parcelles d'un bien sis rue du Presbytère à Boncelles. La légende du plan identifie les ancien et nouveau alignements de la voirie communale à créer ou modifier, de même que quatre emprises au titre « d'emprise terrain rétrocédé à la commune – espace public ».

33. L'acte attaqué décrit la compétence de l'autorité compétente en matière de voirie communale de la manière suivante :

> « Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer, dans le cadre du présent recours, uniquement sur le principe même des modifications, suppressions et créations des voiries communales et non sur l'aménagement de ces voiries entre ses limites extérieures ; que la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret des voiries sort effectivement du champ d'application du décret du 6 février 2014 ; [...]
>
> Considérant, en outre, que les […] autres questions liées à l'urbanisation du site, au patrimoine naturel (et la disparition d'espaces verts) […], à la durabilité du projet (aménagements plus écologiques…), à l'intégration paysagère […], relèvent du permis d'urbanisme ».

Son auteur décrit l'objet de la demande dont il est saisi, de la manière suivante :

> « Considérant qu'en l'espèce, le projet porte, d'une part, sur la création d'une nouvelle voirie qui se raccorde au réseau viaire existant (via une intersection avec la rue du Presbytère); qu'elle traverse l'ensemble du bien à urbaniser selon un axe principal nord-sud tout en développant une série d'appendices; que [le premier] de [ceux-ci] ([celui le] plus au nord du site à urbaniser) permettra, à terme, une jonction avec le clos des Châtaigniers vu que la limite de la voirie à créer s'étend jusqu'à la limite parcellaire du côté ouest; que [le deuxième] "agrémentera" une portion de l'ancien sentier n° 27 en élargissant visuellement son assiette par la création d'un espace public végétalisé et d'une place; que [le troisième] (au sud de la parcelle concernée par la demande urbanistique) permettra une, voire des connexions avec des cheminements qui permettront de rejoindre, d'un côté, la rue Fraigneux et, de l'autre, la rue de Lorraine; que ces axes ne sont pas repris à l'Atlas de voiries vicinales mais qu'il n'en demeure pas moins que les orthophotoplans et autres vues aériennes permettent de visualiser des traces de passage qui pourraient, à court ou moyen terme, faire également l'objet de

création de voiries communales; qu'à toutes fins utiles, ces deux voiries existantes (rue de Fraigneux et de Lorraine) constituent des tronçons du réseau de voies vertes communales (*cfr.* carte du "Ravel et véloroutes en Wallonie", disponible sur le site WalOnMap);

Considérant qu'à propos de l'ancien sentier vicinal, il convient d'insister sur le fait que, par la voie sollicitée, le tracé de cet ancien vicinal est "intégré" à la demande; qu'en effet, les limites extérieures déterminant la nouvelle voirie, telles qu'établies au plan de délimitation dressé par la société de géomètres-experts […] en date du 20/08/2020, contiennent celles qui définissent le tracé de cet ancien cheminement, au droit des parcelles concernées par la demande d'urbanisation ».

Enfin, l'acte attaqué accueille la demande aux termes des considérations suivantes :

« Considérant que, dans l'absolu, la création et la modification des voiries communales, telles que sollicitées, répondent indubitablement à l'objectif principal du décret du 06/02/2014 en ce qu'elles renforcent et améliorent considérablement le maillage des voiries existantes;

Considérant en effet que, d'une part, la voirie proposée est indispensable à l'urbanisation de cette parcelle alors que cette dernière ne dispose actuellement que d'une faible largeur le long de la voirie existante (pour rappel, rue du Presbytère); que l'objectif de cette voirie, réel nouveau réseau secondaire, est de donner accès aux 28 habitations, objet de la demande de permis d'urbanisme;

Considérant que cette demande permet également, outre concrétiser une jonction fonctionnelle avec le clos des Châtaigniers, actuellement desservi par une voirie en cul-de-sac, de constituer l'amorce d'un réseau donnant accès à de futures liaisons possibles (au sud de la parcelle à urbaniser);

Considérant que l'ensemble de ces voiries, créés et modifiées, pourront être investies en tant que véritables espaces publics où les modes de déplacement doux pourront prendre une part importante; que sur toute leur longueur, elles seront bordées de part et d'autre, en fonction, de zones de recul, d'espaces publics et de cours et jardins […]; qu'elles pourront être le lieu idéal pour l'organisation de manifestations citoyennes; qu'elles 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"; que le réseau propose en effet des liaisons, créées ou à créer, continues permettant des cheminements qui encourageront indubitablement les déplacements alternatifs à la voiture; que les besoins de mobilité douce actuels et futurs seront ainsi rencontrés, tels qu'objectivés par le décret en son article premier ».

34. Il ressort de ce qui précède que l'autorité délivrante a correctement circonscrit sa compétence dans le cadre du recours dont elle était saisie, consistant à se prononcer sur le principe même des créations et modifications de voiries communales sollicitées, sans pouvoir avoir égard aux aménagements de celles-ci entre leurs limites extérieures. Au titre d'éléments échappant à sa compétence, elle cite notamment, de manière expresse, les espaces verts, les « aménagements plus

écologiques » ou encore l'intégration paysagère qui « relèvent du permis d'urbanisme ».

Aux termes du dispositif de l'acte attaqué, son auteur « accepte » la demande de création et modification de voiries communales, telle qu'identifiée sur le plan de délimitation dressé par un géomètre-expert. Ce plan permet de distinguer, de manière claire, les voiries communales dont la création ou la modification est sollicitée et de s'en faire une représentation exacte. Il ne ressort d'aucun motif de l'acte attaqué que la partie adverse « approuve » le plan de délimitation en tant qu'il intégrerait, dans la demande, des espaces ne relevant pas de la voirie communale mais du permis d'urbanisme. Notamment, elle ne se prononce pas, en opportunité, « sur des espaces verts publics » mais considère que les voiries, créées ou modifiées, qui réservent une part importante aux modes de déplacement doux – objectif visé par l'article 9, § 1er, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 – et sont bordées, sur toute leur longueur, notamment d'espaces publics – ce qui relève du constat –, justifient la demande, dès lors, notamment, qu'elles répondent aux compétences dévolues à la commune en matière « de sécurité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics », telles que visées aux articles 9, § 1er, alinéa 1er, et 11 du décret précité.

Pour le surplus, la simple référence à un « espace public végétalisé » à propos du deuxième « appendice » portant sur « une portion de l'ancien sentier n° 27 » n'ôte pas à celui-ci sa nature de voirie communale, en tant que « voie de communication par terre affectée à la circulation du public » ni, partant, la compétence conférée à la partie adverse de statuer, sur recours, sur la demande de modification de ce sentier. Par ailleurs, la qualification de voirie communale des premier et troisième « appendices » à la voirie principale qui traverse l'ensemble du bien à urbaniser n'est pas douteuse dès lors que l'un et l'autre, destinés à opérer des jonctions avec des parcelles ou voiries attenantes au projet d'urbanisation, ont pour objectif « la circulation du public » vers ou au départ de celles-ci.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 décembre 2024, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Christine Horevoets,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Colette Debroux