

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n<sup>o</sup> 261.911 du 3 janvier 2025

A. 238.053/XIII-9889

En cause :

**A.B.,**

ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Annabelle VANHUFFEL et  
Romain VINCENT, avocats,  
rue de Bruxelles 51  
1400 Nivelles,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Damien JANS, avocat,  
avenue de Tervueren 412/5  
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la commune d'Yvoir,**  
représentée par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Fabrice EVRARD, avocat,  
chemin du Stocquoy 1  
1300 Wavre.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 29 décembre 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 7 novembre 2022 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivrent à la commune d'Yvoir un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une maison rurale dans un établissement situé rue Sous-le-Bois à Yvoir (Mont) et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette décision.

*II. Procédure*

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

L'arrêt n° 256.931 du 26 juin 2023 a accueilli, pour la procédure au fond, la requête en intervention introduite par la commune d'Yvoir, rouvert les débats et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

L'arrêt n° 257.470 du 28 septembre 2023 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 11 octobre 2023 par la partie requérante.

Un mémoire en intervention a été déposé par la partie intervenante.

Un mémoire ampliatif a été déposé par la partie requérante.

M<sup>me</sup> Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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.

Celles-ci ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Sophie Ozcan, *loco* M<sup>es</sup> Annabelle Vanhuffel et Romain Vincent, avocat, comparissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Damien Dans, avocat, comparissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Emilie Moyart, *loco* M<sup>e</sup> Fabrice Evrard, avocat, comparissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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

### *III. Faits*

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 256.931 du 26 juin 2023. Il y a lieu de s'y référer.

### *IV. Deuxième moyen*

#### *IV.1. Thèses des parties*

##### *A. La requête en annulation*

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 92 et 93 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles D.IV.54 et suivants du Code du développement territorial (CoDT), des articles 1<sup>er</sup>, 2, 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'effet utile de l'enquête publique, des principes de bonne administration et plus particulièrement du devoir de minutie et de légitime confiance, ainsi que de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès et du détournement de pouvoir.

La partie requérante fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de délivrer le permis unique sollicité en s'écartant de la précédente décision du Gouvernement wallon relative au même projet et du rapport de synthèse du fonctionnaire délégué sur recours. Elle expose que l'acte attaqué fait référence à des documents qui ne font pas partie du dossier administratif. Elle fait valoir qu'en présence d'avis contraires émis en cours de procédure, l'autorité est tenue de motiver adéquatement sa décision de telle sorte que les destinataires puissent comprendre les motifs de fait et de droit l'ayant justifiée.

Concernant le défaut de motivation par rapport à la précédente décision intervenue, elle relève que le projet de la partie intervenante de construire et exploiter une salle de fête a déjà fait l'objet d'un arrêté ministériel de refus du 6 octobre 2021, qu'elle reproduit partiellement. Elle s'étonne que la demande de permis n'ait pas été adaptée malgré cette décision de refus. Elle est d'avis qu'en ces circonstances, l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas octroyer le permis, sous peine de violer les principes de bonne administration et, notamment, le principe de légitime confiance. Elle précise que la demande relative à l'acte attaqué n'a été accompagnée d'aucun plan permettant d'établir l'absence de modification de la voirie au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, alors que cette particularité avait déjà été relevée dans la première décision. Elle est d'avis que

l'affirmation péremptoire selon laquelle une voirie vicinale d'une largeur de 8 mètres serait située face au projet ne permet pas de répondre au grief retenu dans la décision initiale. Elle soutient qu'au vu de la situation de fait, les aménagements de voirie à réaliser – à savoir, l'asphaltage sur toute la largeur de la parcelle – nécessiteront des travaux importants de nature à élargir considérablement l'espace destiné au passage du public. Elle assure que ces aménagements emporteront la création d'une voirie communale ou, à tout le moins, la modification de la voirie existante sur toute la largeur de la parcelle amenée à accueillir le projet. Elle estime que la partie intervenante n'a pas respecté l'autorité de la chose décidée de l'arrêté ministériel du 6 octobre 2021 et que l'auteur de l'acte attaqué ne disposait d'aucun motif de fait ou de droit justifiant de s'écarter de sa précédente application.

Elle soutient qu'une décision de refus s'imposait d'autant plus que le fonctionnaire délégué, dans le rapport de synthèse déposé dans le cadre de l'instruction administrative de l'acte attaqué, a mis en lumière des lacunes manifestes du dossier et une utilisation irrégulière de la procédure de nature à entacher la légalité de l'acte attaqué.

Elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué quant au revirement d'attitude est inadéquate en fait et en droit dès lors que son auteur ne justifie pas l'opportunité des plans déposés en recours et annexés à l'acte attaqué. Elle ajoute que l'autorité ne justifie pas la possibilité juridique de déposer des plans modificatifs sur recours et de les imposer à titre de charge d'urbanisme. Elle observe que l'opportunité du projet est essentiellement justifiée par la convention du 23 août 2021 avec l'intercommunale namuroise des services publics (Inasep) visant à aménager la voirie. Or, faute d'avoir été jointe au dossier de demande et de faire partie du dossier administratif, elle soutient qu'elle ne peut pas consister en une motivation par référence admissible.

#### *B. La note d'observations de la partie adverse*

La partie adverse répond que la partie requérante n'est pas destinataire de l'acte attaqué et que rien n'oblige ses auteurs à le motiver par rapport à une décision émise précédemment.

Elle considère, s'agissant de l'absence d'accès à une voirie équipée, que l'acte attaqué a pu être différent dès lors qu'une volonté d'asphalter un accès dans l'axe de la voirie existante permet de désenclaver le bien. Elle soutient que l'acte attaqué est suffisamment motivé sur ce point.

Elle fait valoir que la demande refusée n'est pas identique à celle maintenant acceptée, qui comporte des éléments nouveaux, notamment en matière de parkings et d'accès à la voirie. Elle assure que la requête unique est contradictoire à cet égard, puisque, d'une part, elle critique la présence de plans relatifs à l'accès du site à une voirie suffisamment équipée et, d'autre part, elle soutient que « la demande n'a effectivement été accompagnée d'aucun plan permettant d'établir l'absence de modification de la voirie ».

Elle assure que, contrairement à ce qu'a soutenu le fonctionnaire délégué, les plans déposés sont relatifs à la bonne réalisation des charges d'urbanisme et qu'il ne s'agit pas de plans modificatifs de la demande déposée, en sorte qu'elle a adéquatement motivé sa décision.

Elle ajoute que l'Inasep a garanti la réalisation des travaux, ce qui est étranger à la décision d'imposer la charge d'urbanisme en elle-même et n'en constitue donc pas la motivation.

### *C. La requête en intervention et le mémoire en intervention*

La partie intervenante soutient que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation des articles 92 et 93 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dans la mesure où le requérant n'expose pas en quoi ces dispositions ont été transgressées.

Elle fait valoir que le projet autorisé par le permis entrepris comporte des éléments nouveaux par rapport à la demande précédente, notamment en termes de parkings et d'accès à la voirie.

Elle assure que les plans figurant au dossier administratif, et dont ont pu disposer les auteurs de l'acte attaqué, démontrent que le projet n'implique pas le recours à la procédure prévue par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Elle observe que les plans repris au dossier administratif et déposés devant le Conseil d'État ne sont pas bien lisibles.

Elle s'autorise de deux plans dressés par l'Inasep du 22 février 2022 qui, selon elle, figurent les limites du domaine public de façon assez claire. Elle indique que les travaux envisagés s'y insèrent parfaitement.

Elle soutient que les auteurs de l'acte attaqué disposaient bien de tous les renseignements précis et nécessaires pour se prononcer en parfaite connaissance de cause, notamment sous l'angle de la charge d'urbanisme, reprenant en réalité ce qui fût convenu entre elle-même et l'Inasep.

Elle précise que la bande orange bordant la partie nord du sentier asphalté sur les plans, ignorée par la légende du plan, correspond aux impétrants situés à cheval sur le domaine public et sur le domaine privé communal, ce qui ne pose aucun problème en soi et ne nécessite pas le recours à la procédure prévue par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

#### *D. Le dernier mémoire de la partie intervenante*

La partie intervenante estime que la convention relative à l'aménagement de la voirie passée avec l'Inasep ne devait pas être annexée à l'acte attaqué, « d'autant que le plan 2/3 [...] découle lui-même de cette convention » et qu'il est, quant à lui, joint au permis entrepris, de même que le plan 3/3.

Elle soutient que les modifications apportées, le 19 octobre 2022, au plan 2/3 ont pour objet de répondre à l'avis émis par le fonctionnaire délégué sur recours le 13 octobre 2022. Elle en déduit que l'autorité délivrante était parfaitement éclairée sur cette question et a pu, dès lors, statuer en parfaite connaissance de cause.

Elle reproduit les plans visés par l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué imposant la charge d'urbanisme relative à la voirie et, opérant un zoom sur la version électronique du plan 2/3, elle en infère que ce plan permet de comprendre les limites exactes du sentier et de conclure que la procédure visée au décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale n'est pas requise.

Elle expose que ces zooms indiquent les limites du sentier existant (en turquoise), l'emprise des impétrants (en orange) et les piétons, lesquels marquent l'existence d'un accès piéton et non d'un trottoir.

Elle ajoute ce qui suit :

« Cette emprise [en orange] ne peut être confondue avec les quadrillés bleu ciel sur angle puisque ces derniers se situent dans les limites du sentier (en turquoise) alors que l'on voit clairement sur le plan que l'emprise des impétrants (en orange) est située au-dessus de ces limites (en turquoise). Cette emprise correspond donc bien aux impétrants situés à cheval sur le domaine public et sur le domaine privé communal, le "marquage quadrillé situé sur celle-ci" correspondant effectivement à un pied de talus et un talus de hauteur variable.

[...]

Enfin, il paraît évident que les quadrillés sur le plan reprennent simplement la zone visée par la charge d'urbanisme, c'est-à-dire le prolongement de la voirie (raccordement sur les filets d'eau et mise en place d'un revêtement "hydro") ».

#### *E. Le dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse indique qu'à l'acte attaqué sont joints des extraits du plan 2/3 et du plan 3/3 intitulé « charges d'urbanisme ». Elle en déduit que l'autorité délivrante avait connaissance de l'accord passé entre la demanderesse de permis et l'Inasep.

Elle reproduit une partie de l'avis émis, le 13 octobre 2022, par le fonctionnaire délégué sur recours et en déduit que les modifications au plan apportées le 9 octobre 2022 avaient uniquement pour objet de préciser graphiquement les incertitudes qu'il déplorait.

Elle se réfère aux versions agrandies du plan 2/3, produit par la partie intervenante dans son dernier mémoire, et en déduit que les limites exactes du sentier y figurent et que celles-ci ne diffèrent pas des travaux d'aménagement autorisés. Elle fait valoir, s'agissant de ce plan, que la bande orange illustre l'emprise des impétrants au-delà des limites du sentier (en turquoise), que le marquage quadrillé correspond à un pied de talus et à un talus et que le mot « piétons » n'indique pas la construction d'un trottoir mais l'accès au site par ou pour ceux-ci.

#### *F. Le dernier mémoire de la partie requérante*

La partie requérante considère que la légalité de l'acte attaqué doit s'analyser au regard du dossier administratif sur la base duquel son auteur s'est positionné et non en prenant en considération de motifs fournis *a posteriori*.

Elle fait valoir qu'aucun courrier n'est repris au dossier administratif démontrant un dépôt de plans en cours d'instruction du recours, que les plans 1/3 à 3/3 sont annexés à la décision mais ne sont pas repris au dossier administratif, comme, au demeurant, la convention passée entre la commune d'Yvoir et l'Inasep.

Elle déduit des termes de l'avis du fonctionnaire délégué sur recours que celui-ci n'avait pas connaissance du plan « Inasep » daté du 22 février 2022, lequel, d'une part, ne reprend pas une largeur de 4 m mais de 5,65 m et, d'autre part, ne mentionne pas la largeur de 30 cm des filets d'eau évoquée par le fonctionnaire délégué sur recours.

Elle affirme que la version électronique des plans de l'Inasep ne figure pas au dossier administratif, de sorte que la motivation par référence à des documents non repris au dossier est irrégulière.

Elle soutient qu'en tout état de cause, ces plans ne permettent pas de déterminer si le projet emporte une modification de la voirie communale. Elle justifie sa thèse de la manière suivante :

- « - Le plan déposé par la partie intervenante reprend le profil de la voirie, la situation et la zone d'implantation sur un seul plan alors que la décision fait référence à trois plans successifs.  
Il est établi que la partie adverse ne disposait pas de la version électronique des plans, mais d'une version papier divisée en trois plans dont les inscriptions sont difficilement lisibles.  
Il n'est donc pas possible de savoir quels plans sont visés en annexe de la décision attaquée.  
- Le plan ne reprend pas la limite du sentier existant. Selon la partie intervenante, la bande en turquoise représenterait les limites dudit sentier.  
Or, le plan qu'elle dépose fait référence à une "Limite établie selon le plan du [géomètre expert] en date du 27/12/2019".  
Le plan du géomètre n'est pas annexé à la demande de permis et ne fait pas partie du dossier administratif.  
Il sera d'ailleurs constaté que la bande turquoise ne fait pas tout le profil de la voirie projetée ».

#### *IV.2. Examen*

1. L'arrêt n° 256.931 du 26 juin 2023 a jugé comme suit :

- « 25. Le moyen dénonce la violation des articles 92 et 93 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, sans toutefois exposer concrètement les raisons pour lesquelles l'acte attaqué violerait ces dispositions. Le moyen est par conséquent irrecevable en tant qu'il dénonce la méconnaissance de ces dispositions.

26. Il ressort de l'article 2, 1° à 3°, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ce qui suit :

“On entend par :

1° voirie communale : voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale ;

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”.



L'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 6 février 2014 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”.

Il ressort des termes des articles D.IV.53 et D.IV.54 du CoDT que la possibilité d'imposer ou non des charges d'urbanisme à un demandeur de permis est une faculté laissée à l'autorité, laquelle relève de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il est également prévu à l'article R.IV.54-3, alinéa 3, du CoDT que l'autorité peut aviser le demandeur du permis, notamment en cours de procédure, des charges qu'elle envisage d'imposer afin d'évaluer leur faisabilité et d'y substituer le cas échéant, d'autres charges plus adéquates.

27. En l'espèce, le projet litigieux prend place à front de la rue Sous-le-Bois.

Il n'est pas contesté que la voirie communale concernée est préexistante sur toute la longueur de la parcelle visée par le projet, ainsi que de part et d'autre de celle-ci.

Le formulaire de demande de permis renseigne que la réalisation du projet ne requiert pas la création, la suppression ou la modification d'une voirie communale. Il y est encore précisé que la rue Sous-le-Bois consiste en un “chemin” qui est “repris comme voirie de grande communication dans l'Atlas de la voirie communale” et que “[l]e décret voirie n'est pas d'application”.

La demande de permis unique comporte un plan d'implantation, dont il ressort que la voirie concernée est un chemin de terre devant la parcelle litigieuse et qu'il est prévu son aménagement en asphalté sur une largeur de 4 mètres depuis la jonction avec la partie asphaltée de la rue jusqu'à 6 mètres au-delà de l'entrée du parking en projet. Il n'est en revanche pas précisé par ce plan la largeur exacte du chemin de terre préexistant devant la parcelle considérée, en sorte que ce plan ne permet pas de déterminer si les travaux d'asphaltage impliquent ou non un élargissement de l'espace destiné au passage du public à cet endroit. Or, cette circonstance est essentielle afin de déterminer si le projet doit s'appréhender comme étant constitutif d'une modification de voirie au sens de l'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014 précité et, partant, comme nécessitant l'accord préalable du conseil communal.

La demande de permis unique ne comprend par ailleurs aucune pièce de nature à préciser les limites du chemin de terre préexistant à l'endroit concerné.

Dans ce contexte, le fonctionnaire délégué compétent sur recours a émis un avis défavorable sur la demande, dont il ressort ce qui suit :

“ [...]

Considérant que la demanderesse a fourni un plan d'implantation reprenant la prolongation de la rue Sous le Bois (trait bleu délimitant une voirie de 4 m de large et deux filets d'eau de 30 cm) en asphalté et l'équipement de cette partie ; que le plan reprend également le tracé actuel du sentier (couleur mauve) qui est dénommé ‘tracé actuel de la voirie – chemin de terre’ et est délimité par deux simples traits ; que la demanderesse a également fourni un plan dénommé ‘aaa-ar907-2017-V1-261117’ daté du 28 novembre 2017 qui reprend l'ensemble des courbes de niveau du terrain, la fin de l'asphaltage de la rue Sous le Bois et quelques délimitations de végétations et de clôtures ;

Considérant, d'autre part, que ces plans ne permettent absolument pas d'évaluer aisément la largeur de la section de cette voirie affectée au passage du public ; qu'il ne fixe pas la position des limites longitudinales de la voirie

communale ; qu'il n'offre pas une précision ni une lisibilité optimale ; qu'aucun point de jonction du segment fixant la position des limites longitudinales n'est illustré ; qu'en outre, des incohérences sont relevées ;

Considérant en effet qu'en ce qui concerne la section tramée de bleue et présentée comme étant la voirie communale à asphalter, il y a lieu de constater que le filet d'eau longe la limite de parcelle ; que rien ne détermine à quoi est destiné l'espace entre le filet d'eau et le trait qui détermine la délimitation de la parcelle ; que le trait mauve qui représente le sentier vicinal s'arrête avant la voirie existante de rue sous le Bois ; que l'espace entre les deux traits n'est pas défini ; que la rue existante tracée en un trait noir continu est terminée par un trait vertical ; que ce trait symbolise la jonction entre la rue asphaltée existante et le sentier à asphalter ; que ce trait n'a pas lieu d'être puisque la rue est continue ;

Considérant qu'au regard des manquements et incohérences relevées ci-avant et du respect des objectifs visés à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il y a dès lors lieu, actuellement, d'émettre un avis défavorable sur ce projet ; qu'en effet, il est impossible de déterminer si ces aménagements entraînent oui ou non une modification de la voirie au sens du décret du 6 février 2014 ;

Considérant, par ailleurs et en tout état de cause, que le prolongement de l'aménagement de la voirie imposée par l'autorité de première instance appelle la modification des plans ; qu'une condition littérale ne peut suffire à encadrer avec la précision requise la réalisation de ce prolongement, d'autant plus les carences relevées ci-avant".

Par ces motifs, le fonctionnaire délégué compétent sur recours estime, en substance, ne pas pouvoir se prononcer en connaissance de cause au sujet d'une modification éventuelle de la voirie au sens du décret du 6 février 2014 – laquelle requiert l'accord préalable du conseil communal –, les plans déposés au dossier administratif ne permettant pas de déterminer si les aménagements du chemin de terre sur une largeur de 4 mètres entraînent, ou non, un élargissement de celui-ci.

Après avoir reproduit l'avis défavorable précité, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

“[...]”

Considérant que l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire ne se rallie pas à l'avis du SPW TLPE ;

Considérant en effet que le conseil communal a passé une convention avec l'INASEP visant à aménager la voirie en date du 23/08/2021 ; que cet aménagement garantira l'accès à une voirie suffisamment équipée au site et permettra le respect de l'article D.IV.55 ;

Considérant que l'accès n'ayant pas été finalisé, il est nécessaire d'imposer une charge d'urbanisme qui garantisse la réalisation de la voirie dans le respect de l'article D.IV.55 et sans nécessiter de recourir à l'application du décret relatif à la voirie communale ; que cette charge respecte le principe de proportionnalité car les modifications qu'elle induit vis-à-vis de la convention restent d'ordre mineur ; que cette charge se justifie au vu des inconvénients générés par le projet, à savoir l'augmentation du charroi dans la rue Sous-le-Bois ; que l'amélioration de la voirie permettra de diminuer l'impact de cette augmentation de charroi ;

Pour les motifs cités ci-dessus,

Arrêtent :

[...]

Article 2. La décision querellée est confirmée. Le permis unique est modifié comme [il] suit :

§ 1<sup>er</sup>. Le chapitre I de l'article 5 est remplacé par :

‘Chapitre I. Conditions particulières urbanistique :

- [...]

- Le demandeur devra exécuter la charge d'urbanisme suivante : le prolongement de la voirie d'accès selon les 3 plans annexés intitulés charge d'urbanisme’ ;

[...]

§2. Le dispositif est complété par les 3 plans ci annexés et intitulés ‘Annexe : charge d'urbanisme’ ;

[...]”.

Il s'ensuit que l'auteur de l'acte attaqué a finalement imposé une charge d'urbanisme de prolongement de la rue Sous-le-Bois, à réaliser selon les trois plans déposés par l'Inasep en cours de procédure administrative.

À l'audience, le conseil de la partie adverse fait valoir que les trois plans “annexe : charge d'urbanisme” sur la base desquels l'auteur de l'acte attaqué a imposé la charge d'urbanisme précitée étaient d'une même qualité numérique que celui produit par la partie intervenante, tandis que ceux au dossier administratif déposé au Conseil d'État – sur le vu desquels l'auditeur rapporteur a dû examiner le recours, malgré sa mesure d'instruction afin d'obtenir “la version papier de l'ensemble des plans de la demande de permis, avec indication des plans qui ont été déposés lors de l'introduction de la demande, et des plans qui auraient été transmis ultérieurement à l'autorité” – consistent en une numérisation d'une version papier de ces mêmes plans, laquelle ne permet pas d'apercevoir le détail de ceux-ci. À ce stade, rien ne permet de remettre en cause l'affirmation de la partie adverse sur ce point.

Le plan 2/3 “annexe : charge d'urbanisme”, s'agissant d'un plan terrier, est, dans sa version déposée au dossier administratif, peu lisible, certainement dans le détail. Cependant, il semble être similaire – sinon identique – à la version de ce même plan déposée par la partie intervenante, qui figure la modification au 19 octobre 2022 [...] portant sur le “[p]rolongement du projet voirie - Egouttage” du plan terrier daté du 22 février 2022.

La version du plan terrier produit par la partie intervenante ainsi que les précisions reprises dans la requête en intervention n'ont pas pu être examinées dans un rapport de l'auditeur, sur la base duquel les parties – dont la partie requérante – ont pu se positionner. L'administration d'une bonne justice requiert que cette affaire soit renvoyée à la procédure ordinaire.

Il ressort de ces différents éléments qu'au terme des débats succincts, le deuxième moyen ne peut être jugé fondé à ce stade ».

2. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de

comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

La motivation en la forme de la décision attaquée doit, pour être adéquate, permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande.

3. En l'espèce, la demande de permis unique ayant conduit à l'adoption de l'acte attaqué est accompagnée de plusieurs plans datés du 10 février 2022, dont un plan d'implantation « en situation projetée ».

Si ce plan renseigne que la rue Sous-le-Bois est un sentier de terre devant la parcelle n° 247 A et qu'il sera aménagé en asphalte sur une largeur de 4 mètres et jusqu'à 6 mètres au-delà de l'entrée du parking en projet, il ne précise pas, en revanche, la largeur actuelle du sentier devant la parcelle considérée.

Dans son avis favorable du 14 juin 2022, le collège communal d'Yvoir affirme que la voirie est existante et « qu'elle présente une largeur de 8 m face au projet », de sorte qu'aucune modification de voirie n'est nécessaire pour la concrétisation du projet. Ni le plan d'implantation « en situation existante » ni les photographies qui y sont reproduites ne semblent confirmer une largeur d'une telle dimension.

C'est d'ailleurs en ce sens que le fonctionnaire délégué sur recours a, le 13 octobre 2022, émis un avis défavorable considérant que, sur les vu des plans consultés – qui ne paraissent pas figurer dans le dossier administratif –, « il est impossible de déterminer si ces aménagements entraînent oui ou non une modification de la voirie au sens du décret du 6 février 2014 ».

4. Comme relevé ci-avant, l'auteur de l'acte attaqué indique expressément ne pas se rallier à cet avis en faisant valoir que le conseil communal d'Yvoir a passé une convention avec l'Inasep visant à aménager la voirie le 23 août 2021, que cet aménagement garantira l'accès à une voirie suffisamment équipée au site et permettra le respect de l'article D.IV.55 mais que, l'accès n'ayant pas été finalisé, « il est nécessaire d'imposer une charge d'urbanisme qui garantisse la réalisation de la voirie dans le respect de l'article D.IV.55 et sans nécessiter de recourir à l'application du décret relatif à la voirie communale ».

Cette charge d'urbanisme est insérée à l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué, dont l'auteur indique que « [l]e demandeur devra exécuter la charge d'urbanisme suivante : le prolongement de la voirie d'accès selon les 3 plans annexés intitulés charge d'urbanisme » et que « [l]e dispositif est complété par les 3 plans ci-annexés et intitulés "Annexe : charge d'urbanisme" ».

Une telle motivation est inadéquate dans la mesure où les motifs qu'elle contient ne permettent pas de conclure que la voirie actuelle présente une largeur de 4 mètres, dont il découlerait que la réalisation du projet litigieux n'emporte pas une modification de la voirie au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Le seul fait qu'un aménagement permet de garantir l'accès à une voirie qui est suffisamment équipée au regard des exigences énoncées à l'article D.IV.55 du CoDT est sans lien avec la question de savoir si un tel projet implique ou non l'application du décret du 6 février 2014, précité.

Le plan joint à l'acte attaqué, intitulé « annexe : charge d'urbanisme 2/3 », ne permet pas non plus d'avoir une représentation exacte de la largeur actuelle de la voirie le long de la parcelle litigieuse, à tout le moins dans la version déposée au dossier administratif. Il en va de même des deux autres plans annexés au permis entrepris.

5. Dans ses écrits de procédure, la partie intervenante – et, à sa suite, la partie adverse – fait grand cas d'un plan qu'elle produit en version électronique dans lequel l'Inasep est renseignée en tant qu'auteur de projet. Ce plan, intitulé « création d'une voirie sur un chemin communal », porte la date initiale du 22 février 2022 et mentionne des modifications intervenues le 19 octobre 2022, soit après que le fonctionnaire délégué sur recours a remis son avis.

Nonobstant les demandes répétées de l'auditeur rapporteur, la partie adverse n'a pas produit ce plan, de sorte qu'il n'y a pas lieu de considérer que celui-ci fait partie du dossier administratif et, partant, figurait dans le dossier soumis à l'avis du fonctionnaire délégué sur recours et à l'autorité délivrante.

Il n'y a dès lors pas lieu d'en tenir compte pour apprécier la légalité de l'acte attaqué.

6. Il s'ensuit que le deuxième moyen est fondé dans la mesure qui précède.

## *V. Indemnité de procédure*

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

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

Est annulé l'arrêté du 7 novembre 2022 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivrent à la commune d'Yvoir un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une maison rurale dans un établissement situé rue Sous-le-Bois à Yvoir (Mont).

#### **Article 2.**

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6<sup>o</sup>, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 48 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 janvier 2025, par la XIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,  
Christine Horevoets,  
Lionel Renders,  
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay