

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.050 du 24 avril 2025

A. 238.402/XIII-9926

En cause : **J. G.,**
ayant élu domicile chez
M^e Yves-Alexandre HUBERT, avocat,
rue du Palais 14
6000 Charleroi,

contre :

1. **la commune de Chapelle-Lez-Herlaimont,**
représentée par son collège communal,
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée WIMAX,
ayant élu domicile chez
M^e Romain VINCENT, avocat,
chaussée de Bruxelles 135 A B14
1310 La Hulpe.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 février 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 29 novembre 2022 par laquelle le collège communal de Chapelle-Lez-Herlaimont octroie, sous conditions, à la société à responsabilité limitée (SRL) Wimax un permis d'urbanisme ayant pour objet la modification de la voirie au droit d'un projet résidentiel autorisé par un permis d'urbanisme octroyé le 9 novembre 2021 (DU 189/20) en vue de créer un trottoir le long d'un bien sis rue Ferrer à Chapelle-Lez-Herlaimont.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 février 2023 par la voie électronique, la SRL Wimax a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Son intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 mars 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse de la seconde partie adverse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 avril 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Yves-Alexandre Hubert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Romain Vincent, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, 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

Les antécédents utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n°256.646 du 31 mai 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.646). Il y a lieu de s'y référer et de les compléter comme suit.

1. Le 9 novembre 2021, le collège communal de Chapelle-Lez-Herlaimont octroie à la SRL Wimax un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de 12 appartements et de 3 maisons unifamiliales pour un bien situé rue Ferrer à Chapelle-Lez-Herlaimont, cadastré 2^{ème} division, section A, n° 869E.

La mise en œuvre de ce permis est conditionnée à l'« octroi d'un permis relatif à la modification de la voirie communale en vue de la réalisation d'un trottoir le long de la parcelle par application de l'article D.IV.56 du Code du développement territorial ».

La demande de suspension introduite à l'encontre de cet acte est rejetée par l'arrêt n° 256.646 du 31 mai 2023, à défaut de moyens sérieux, et, par un arrêt n° 263.049 du 24 avril 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.049), le recours en annulation est rejeté.

2. Le 8 février 2022, la SRL Wimax introduit une demande de permis d'urbanisme pour la modification d'une voirie communale dont l'objet est décrit comme suit :

« élargir un trottoir existant le long d'une parcelle cadastrée [...]. Cette parcelle a fait l'objet d'une obtention de permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble de 12 appartements et 3 habitations familiales conditionnée à l'octroi d'un permis relatif à la modification de la voirie communale en vue de la réalisation d'un trottoir le long de la parcelle par application de l'article D.IV.65 du Code du développement territorial. Le trottoir aura une longueur de 61,13 m – mesure prise du côté de la bordure du trottoir existant et aura une largeur variable comprise entre 2,04 m et 2,78 m. Le but poursuivi est de combler la zone laissée entre le trottoir existant et la limite de propriété avant de la parcelle ».

3. Le 14 février 2022, un accusé de réception de dossier complet est délivré.

4. Du 28 février au 29 mars 2022, une enquête publique est organisée. Deux réclamations sont introduites, dont une émanant du requérant.

Des avis sont sollicités et recueillis, notamment l'avis favorable de la cellule Giser.

5. Le 4 avril 2022, la commission consultative de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) de la commune de Chapelle-lez-Herlaimont émet un avis favorable.

6. Le 19 avril 2022, le collège communal émet un avis favorable conditionnel et décide de présenter le dossier au conseil communal.

7. Dans son avis du 11 mai 2022, le service mobilité de la commune émet un avis favorable conditionnel dans lequel il préconise de prévoir un trottoir d'une largeur de 1,2 mètre et précise que « la largeur qui reste disponible peut éventuellement être destinée à la création de places de parking hors voirie ».

8. Le 17 mai 2022, le collège communal émet un second avis favorable conditionnel, en ajoutant la condition visant à « adapter le plan du trottoir afin d'intégrer des places de parking et d'avoir un trottoir d'une largeur minimale d'1,20 mètre ».

Il invite le demandeur à déposer un plan d'implantation rectificatif afin de tenir compte du plan proposé conjointement par les services urbanisme et mobilité et propose d'inscrire le point au prochain conseil communal.

9. Le 30 mai 2022, le conseil communal autorise la modification de la voirie sollicitée à plusieurs conditions, dont celle précitée.

10. Le 7 juin 2022, la SRL Wimax dépose le plan d'implantation modifié, lequel est réceptionné le 9 juin 2022.

11. Le 24 juin 2022, le requérant introduit un recours administratif à l'encontre de cette autorisation de modification de la voirie auprès du Gouvernement wallon.

12. Le 27 juin 2022, le collège communal émet un avis favorable sur la demande de permis d'urbanisme pour la modification d'une voirie communale telle que modifiée.

13. Le 15 juillet 2022, un nouvel accusé de réception de dossier complet est délivré.

14. Le 19 juillet 2022, le collège communal retire son avis du 27 juin 2022 et émet un nouvel avis favorable.

15. Le 22 juillet 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) accuse réception du recours administratif introduit contre la décision du conseil communal du 30 mai 2022.

16. Le 30 septembre 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la modification de voirie sollicitée, « telle qu'identifiée sur le plan intitulé "Plan de mesurage relatif à l'élargissement d'un trottoir existant" dressé par [...], géomètre-expert, en date du 28/01/2022 ».

17. Le 29 novembre 2022, le collège communal octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité pour la modification d'une voirie communale.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.53 et D.IV.56 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, « des principes de bonne administration en raison du défaut d'examen complet des circonstances de la cause et de la méconnaissance du devoir de minutie », ainsi que de l'erreur et de l'insuffisance des motifs.

Le requérant expose que le permis attaqué procède de la mise en œuvre d'une condition illégale et réitère une partie des critiques exposées dans les deux premiers moyens du recours dirigé contre le permis de l'immeuble en projet.

Il relève que l'élargissement de voirie autorisé par le permis attaqué figurait sur les plans du projet de construction dès l'introduction de la demande s'y rapportant et en déduit que la nécessité de cet aménagement n'est pas survenue en cours d'instruction de la demande. Il reproche à la condition précitée ayant mené à la délivrance de l'acte attaqué de laisser un trop large pouvoir d'appréciation au bénéficiaire du permis quant à la manière de la mettre en œuvre et de faire dépendre sa réalisation d'une autre autorité, le conseil communal.

Concernant l'acte attaqué, il soutient que ses motifs sont entachés d'erreur en ce qu'ils énoncent que « le service urbanisme précise que la demande de permis initiale ne prévoyait pas de trottoir, que c'est une volonté du collège en cours de procédure d'imposer un trottoir à charge du demandeur et de le rétrocéder à la commune ensuite ».

Il est d'avis que les demandes de permis tendant à la réalisation du projet d'urbanisme et à l'élargissement de la voirie communale auraient dû faire l'objet d'une même demande et non de demandes introduites distinctement.

B. Le mémoire en réplique

Il réplique qu'il a bien intérêt au moyen car la délivrance du permis attaqué « procède donc de la mise en œuvre d'une condition illégale reprise dans le premier permis, dont l'illégalité rejaillit nécessairement sur le permis entrepris ». Il reproduit ensuite sa réplique relative au premier moyen du recours dirigé contre le permis de l'immeuble en projet. Il soutient que l'article D.IV.56 du CoDT n'était pas applicable, s'agissant d'aménagements de voirie figurant dans le dossier dès l'introduction de la demande et n'étant pas indispensables à la réalisation du projet.

IV.2. Examen

1. L'article D.IV.56 du CoDT précise ce qui suit :

« Sans préjudice de l'application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, à l'initiative du demandeur ou d'office, l'autorité compétente peut, lorsque les aménagements relatifs à la voirie sont indispensables, subordonner la mise en œuvre des permis à l'octroi d'un permis relatif à l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ou régionales ».

Cette disposition permet de subordonner la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme à l'obtention ultérieure d'une autorisation d'ouverture, de suppression ou de modification de voiries, lorsque l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis d'urbanisme estime que des aménagements relatifs à la voirie sont indispensables.

L'admissibilité d'une condition assortissant un permis d'urbanisme imposée en application de la disposition précitée doit être appréhendée au regard de la nature particulière de ce régime, lequel est dérogatoire au régime commun de l'admissibilité des conditions autorisées par l'article D.IV.53, alinéa 1^{er}, du CoDT.

2. En l'espèce, il ressort de l'exposé du moyen que ce dernier ne formule pas de griefs à l'encontre du permis attaqué relatif à l'aménagement du trottoir, mais bien à l'égard de la condition assortissant le permis d'urbanisme pour l'immeuble en projet qui subordonne sa mise en œuvre à l'octroi d'un permis relatif à la modification de la voirie communale en vue de la réalisation d'un trottoir le long de la parcelle par application de l'article D.IV.56 du CoDT.

Le moyen en tant qu'il est pris de la mise en œuvre d'une condition illégale en violation des dispositions précitées est irrecevable dès lors que le permis attaqué, à la différence du permis d'urbanisme pour l'immeuble en projet, ne prévoit pas de condition en application de ces articles.

De même, le moyen en tant qu'il est pris de la répercussion de l'illégalité du permis délivré pour l'immeuble en projet sur la légalité du permis attaqué est également irrecevable. Bien qu'il ne soit pas contesté que l'aménagement du trottoir avec cinq places de stationnement autorisé par l'acte attaqué présente un lien avec l'immeuble en projet, d'une part, le permis délivré pour celui-ci ne constitue par le fondement juridique du permis attaqué et, d'autre part, ce dernier ne modifie par le permis précédemment délivré. Partant, les irrégularités éventuelles dont le permis d'urbanisme de l'immeuble en projet serait affecté ne peuvent avoir de répercussion sur la légalité de l'acte attaqué qui, même s'il le reproduit, ne le prend pas pour fondement. L'irrégularité du permis délivré pour l'immeuble en projet n'est pas susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, n'a pas privé le requérant d'une garantie et n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte attaqué. Partant, le requérant ne justifie pas d'un intérêt au moyen au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le requérant reste d'ailleurs en défaut de démontrer dans quelle mesure les griefs formulés en ce qui concerne la condition accompagnant le permis de l'immeuble en projet affecte la légalité du permis attaqué ni pour quel motif la prétendue illégalité de la première décision implique *de facto* celle de l'acte attaqué.

En tout état de cause, le recours en annulation introduit contre le permis d'urbanisme du 9 novembre 2021 ayant pour objet la construction de l'immeuble en projet est rejeté par l'arrêt n° 263.049 du 24 avril 2025.

Le premier moyen est irrecevable.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation de l'article D.IV.41 du CoDT, des articles D.50, D.62, D.63, D.66, D.68, D.75 et R.56 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 6.8 et 6.9 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière

d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration en raison du défaut d'examen complet des circonstances de la cause et de la méconnaissance du devoir de minutie ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, du défaut d'effet utile de la mesure particulière de publicité, du défaut de motivation matérielle et adéquate, de l'erreur et de l'insuffisance des motifs.

Le requérant critique, d'une part, un saucissonnage du projet en deux demandes, ce qui a eu pour effet que le public a été consulté à deux reprises et qu'une évaluation unique et globale des incidences fait défaut et, d'autre part, l'insuffisance des motifs de l'acte attaqué ne permettant pas de comprendre raisonnablement pour quelles raisons il est passé outre à certaines observations émises lors de l'enquête publique. Il renvoie à l'article D.68 du livre I^{er} du Code de l'environnement et à l'enquête publique unique organisée par l'article D.IV.41 du CoDT en cas de demande relative à la voirie communale.

B. Le mémoire en réplique

Il réplique qu'il a bien intérêt au moyen car la délivrance du permis attaqué « procède donc de la mise en œuvre d'une condition illégale reprise dans le premier permis, dont l'illégalité rejaillit nécessairement sur le permis entrepris ».

Il réaffirme que le projet impliquait une modification de voirie dès son introduction comme cela ressort des plans, des perspectives 3D et de la charge d'urbanisme du permis du 13 avril 2021 tendant à réaliser un trottoir à rétrocéder dans le domaine communal. Il considère que les plans cadastraux n'ont aucune valeur juridique en ce qui concerne la délimitation de la propriété et que l'espace destiné à la circulation du public fait partie de la voirie communale indépendamment de la propriété de son assiette de sorte que la partie située au-delà de la clôture existante qui est inaccessible n'en fait pas partie.

Sur l'application de l'article D.IV.56 du CoDT, il est d'avis que la question concerne l'élargissement de l'espace situé entre la route et la zone privative destinée de toute évidence à l'élargissement de l'espace destiné à la circulation indépendamment de son usage au moment de l'introduction de la demande.

V.2. Examen

1. Comme pour le premier moyen, le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article D.IV.56 du CoDT et de l'illégalité de la condition accompagnant le permis d'urbanisme délivré pour l'immeuble en projet.

Il est également irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des dispositions visées en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement et de participation du public au processus décisionnel, le requérant restant en défaut de démontrer dans quelle mesure les griefs formulés à cet égard en ce qui concerne le permis d'urbanisme relatif à l'immeuble d'appartement affecte la légalité de l'acte attaqué.

Du reste, l'arrêt en suspension n° 256.646 du 31 mai 2023 n'accueille pas la critique du saucissonnage du projet sous l'angle de l'évaluation des incidences, pour les motifs suivants :

« Le grief pris du saucissonnage du projet revient à remettre en cause l'article D.IV.56 du CoDT lui-même. Or, le Conseil d'État est sans compétence pour procéder au contrôle de conformité des normes législatives au regard d'un droit fondamental garanti par la Constitution ou, de manière combinée, par la Constitution et par une disposition de droit européen ou de droit international. Du reste, le requérant n'identifie pas une règle de droit international spécifique qui impose au Conseil d'État d'écarter le dispositif législatif concerné ».

L'arrêt n° 263.049 du 24 avril 2025 qui rejette le recours en annulation introduit contre le permis d'urbanisme délivré pour l'immeuble en projet juge qu'il n'y pas lieu de s'écarter de cette analyse.

2. Sur le grief pris du défaut de réponse à la réclamation du requérant relative à l'application de l'article D.IV.56 du CoDT par le permis d'urbanisme de l'immeuble en projet, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que les griefs ont fait l'objet d'une réponse motivée dans la décision du Gouvernement wallon ; qu'il y a lieu de s'y référer ; que pour le surplus, il convient de noter que le réclamant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient que le projet aurait dû être soumis à la procédure prévue par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale préalablement à l'octroi du permis litigieux ; que l'article D.IV.56 du CoDT prévoit spécifiquement la possibilité pour l'autorité qui entend imposer une charge d'urbanisme impliquant la modification de la voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 de subordonner la mise en œuvre du permis à l'obtention du permis nécessaire pour la réalisation de cette modification ; que la critique du réclamant porte plus spécifiquement sur la légalité de l'autorisation D.U. 189/20 que de la demande relative à la création d'un trottoir ; que la création de ce trottoir répond aux conditions du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale tel qu'exposé ci-avant ».

Les motifs précités se réfèrent à la réponse réservée à cette réclamation dans l'arrêté ministériel du 30 septembre 2022 mentionné dans l'exposé des faits, qui autorise sur recours la modification de voirie sollicitée, libellée comme suit :

« Considérant qu'en réponse au grief qui concerne le fait que la demande, objet de la présente procédure, a été scindée et traitée postérieurement à la demande de permis relative à la construction des logements, il convient de rappeler que ces deux demandes relèvent de polices administratives différentes ; que légalement, rien n'empêche d'introduire l'une indépendamment de l'autre, ni postérieurement à celle-ci ; que la demande de permis d'urbanisme a été instruite conformément aux dispositions du Code du développement territorial (CoDT), contrairement à la voirie communale qui l'est sur [la] base du décret du 6 février 2014 ; que les principes de développement territorial ont été, par conséquent, effectivement pris en compte par l'autorité habilitée à statuer dans le cadre de cette police administrative distincte, laquelle ne relève nullement du conseil communal mais bien du collège communal ; que l'exposé des motifs des travaux parlementaires ayant présidé à la rédaction du décret est très clair quant à cette distinction entre ces différentes polices administratives ; que, par ailleurs, ce principe d'indépendance des polices administratives a été confirmé par le Conseil d'Etat ; qu'à titre subsidiaire, l'autorité qui statue sur une demande d'urbanisme peut subordonner le permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur et ce, sans préjudice de l'application du décret du 06/02/2014 relatif à la voirie communale ; que, dans le cas présent, le collège communal a estimé nécessaire, voire indispensable, d'élargir le gabarit de la voirie au droit du projet urbanistique et ce, probablement suite aux réclamations émises lors de l'annonce de projet (...) et de l'avis du service communal traitant de la mobilité qui, dès lors, ont dû être jugés recevables et pertinents ; qu'il convient également d'appuyer le fait que la procédure urbanistique liée à l'aménagement de la voirie élargie est actuellement suspendue et ne reprendra que lorsque la présente décision sera devenue définitive ; qu'en cela, la logique développée par le requérant, dans le cadre de son recours, est ainsi suivie ».

La motivation précitée de l'acte attaqué est adéquate et suffisante. Elle permet au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur passe outre sa réclamation. Le requérant ne démontre pas en quoi elle est erronée, voire traduit une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité.

Par conséquent, le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La seconde partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. 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 seconde 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 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 24 avril 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Dimitri Yernault,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay