

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 263.347 du 20 mai 2025

A. 243.613/XIII-10.572

En cause :

1. **N. F.,**
2. **A. D.,**
3. **V. D.,**
4. **P. M.,**

ayant tous élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la ville d'Andenne, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabrice EVRARD et
Marie-Louise RICKER, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

Partie requérante en intervention :

la société à responsabilité limitée PROMOTIS,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 29 novembre 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 20 septembre 2024 par laquelle le collège communal de la ville d'Andenne délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Promotis un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de douze appartements et sept maisons sur un bien sis à Andenne, rue du Coria, cadastré 10^{ème} division, section B, n^{os} 55/L et 55/M (anciennement 55/K) et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

2. La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Par une requête introduite le 3 janvier 2025 par la voie électronique, la SRL Promotis a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, applicable en l'espèce.

Par une ordonnance du 25 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mars 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Marie-Louise Ricker, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 17 avril 2024, la SRL Promotis introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de dix-neuf logements, soit douze appartements et sept maisons sur un bien sis à Landenne (Andenne), rue du Coria, cadastré 10^{ème} division, section B, n^{os} 55/L et 55/M (anciennement 55/K).

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Huy-Waremme, approuvé par arrêté royal du 20 novembre 1981.

Le 14 mai 2024, le collège communal accuse réception du dossier complet de demande.

4. Une annonce de projet est organisée du 22 mai au 5 juin 2024. Elle donne lieu à 43 réclamations et une pétition.

Divers services et instances sont consultés et transmettent des avis sur la demande.

5. Le 19 juillet 2024, le collège communal décide de proroger de vingt jours le délai qui lui est imparti pour statuer sur la demande.

En sa séance du 1^{er} août 2024, il émet un avis favorable conditionnel sur la demande de permis et décide de transmettre celle-ci pour avis au fonctionnaire délégué.

Le 5 septembre 2024, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur le projet.

6. Le 20 septembre 2024, le collège communal décide d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

7. La requête en intervention introduite par la SRL Promotis, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Conditions de la suspension

8. Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'applicable, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. L'urgence

VI.1. Thèse des parties requérantes

9. Les requérants exposent qu'à défaut de décision de suspension prise

par le fonctionnaire délégué, l'acte attaqué est exécutoire et que les chaises ont été placées par l'intervenante sur la parcelle concernée en vue de délimiter l'implantation du projet, dans le but affirmé, le 26 novembre 2024, d'une « mise en œuvre effective » du permis litigieux, de sorte que l'acte attaqué est susceptible d'être mis à exécution avant qu'il soit statué sur le fond de l'affaire.

10. En ce qui concerne les inconvénients graves allégués, liés à la mise en œuvre de l'acte attaqué, ils font valoir, à titre de préjudice visuel, une importante atteinte aux vues existantes depuis leurs habitations.

Reproduisant un extrait de l'avis négatif du fonctionnaire délégué, la première requérante évoque un inconvénient grave dû à l'incidence paysagère négative des constructions projetées sur son habitation. Elle expose qu'en cas d'exécution du projet, les vues immédiates et directes depuis ses pièces de vie et sa terrasse, tournées vers l'intérieur d'îlot, seront totalement modifiées, d'autant que le projet s'implante en deuxième ligne et non le long de la voirie. Elle considère qu'il ne s'agit pas d'une « gêne normale de voisinage inhérente à la configuration des lieux » et que, la parcelle fût-elle implantée en zone d'habitat à caractère rural, elle ne pouvait prévoir un projet aussi vaste, manifestement contraire aux principes de bon aménagement des lieux et bouleversant son « quotidien bucolique ». En tant que préjudice visuel grave, le deuxième requérant estime, quant à lui, que sa vue, actuellement particulièrement favorable, sera altérée par l'érection d'un « projet de centre urbain », soit d'une longue et haute « barre quasi continue d'immeubles », en lieu et place d'une densité plus faible et d'habitations unifamiliales auxquelles il pouvait s'attendre en zone rurale.

Les requérants font également valoir une atteinte à leur cadre de vie, actuellement paisible, rural et calme, avec vues dégagées vers la vallée de la Meuse. Ils soulignent que leur quartier est peu densément peuplé et composé de maisons unifamiliales, les quelques immeubles à appartements étant situés plus loin, le long de la route nationale. Ils contestent que, fût-ce en zone d'habitat, le projet puisse prévoir une telle densification en intérieur d'îlot par des logements sans lien avec le bâti existant. La première requérante critique la voirie projetée le long de ses habitation et jardin, prétendument privée mais de nature à desservir une cinquantaine d'emplacements de parking. Elle en déduit des nuisances sonores et visuelles graves, non admissibles en arrière-zone et insuffisamment compensées par la plantation d'un lierre telle que prévue.

Ils craignent enfin un préjudice grave en termes de mobilité, d'autant que cette problématique n'a pas été étudiée par l'auteur du projet, excepté durant la phase de chantier et se limitant à prévoir une zone de croisement, « la voirie de

desserte privée, pouvant faire office de zone d'arrêt sans en délimiter l'emplacement exact ». Ils considèrent que le projet litigieux engendrera nécessairement une circulation importante, vu le nombre de places de parking et de passages quotidiens que celles-ci induisent, alors qu'un croisement dans la rue n'est déjà pas actuellement possible. Notamment, ils craignent d'importantes difficultés en termes de mobilité, un risque accru d'accidents notamment pour les piétons, des débordements de véhicules sur leurs propriétés et les risques dus au lourd impact du projet sur le charroi, entre autres lorsqu'il s'agit de s'engager sur la route nationale et spécialement à l'heure de pointe. Ils affirment que l'usage de l'automobile sera obligatoire pour les futurs résidents, en l'absence de tout commerce ou de ligne de bus à proximité.

Ils concluent qu'à tout le moins, le cumul des trois types d'inconvénients vantés démontre un degré de gravité suffisante de ceux-ci, appréhendés ensemble.

VI.2. Thèse de la partie adverse

11. La partie adverse observe que le préjudice visuel allégué n'est précisé que dans le chef des deux premiers requérants, de sorte que la demande de suspension n'est pas fondée en ce qui concerne les autres parties. Elle estime que les requérants ne démontrent pas que l'impact visuel du projet est grave et dépasse ce qui est admissible en zone d'habitat à caractère rural, sachant qu'ils n'ont pas de droit au maintien de la situation préexistante. Elle précise que la totalité des parcelles se situe en zone urbanisable, que, vu la distance de plus de 17 mètres séparant l'habitation de la première requérante du premier bâtiment projeté, l'impact visuel du projet est admissible, d'autant qu'un espace de végétation est prévu en bordure de parcelle, que les parcelles considérées ne bénéficient d'aucune protection particulière et que les vues actuelles ne sont ni protégées ni remarquables. Elle ajoute que la conception du fonctionnaire délégué en termes de bon aménagement des lieux, à laquelle les requérants se rallient, ne démontre pas qu'elle a versé dans l'arbitraire sur ce point.

Quant à l'atteinte au cadre de vie, elle fait valoir que le projet correspond à la destination de la zone, qu'il n'emporte ni dérogation ni écart ni effet de rupture avec un instrument planologique et qu'il n'est pas même allégué que les volumes autorisés sont disproportionnés par rapport au bâti environnant. Elle est d'avis que les habitations existantes dans le quartier ne présentent pas une architecture homogène, de sorte que le projet s'intègre dans le bâti existant. Rappelant le projet de végétation entre la voirie privée et l'habitation de la première requérante, elle conclut que la gravité de la modification du cadre de vie des requérants n'est pas établie.

À propos de l'inconvénient lié à la mobilité, elle souligne que cette problématique a été examinée par la demanderesse de permis, que le nombre de places de stationnement a été réfléchi pour s'assurer que celui-ci ne soit pas reporté sur la voirie et que le projet a d'ailleurs été revu à la baisse, ce qui a proportionnellement réduit le charroi. Eu égard à la largeur de la voirie et l'existence d'accotements de part et d'autre, soit une largeur totale de 9,5 mètres, elle conteste qu'un croisement de deux voitures n'y soit pas possible et qu'un risque d'accident, notamment pour les piétons, y soit accru par le projet contesté. Elle conteste la pertinence de l'argument relatif à une route nationale sur laquelle il serait délicat de s'engager.

Elle estime que la gravité des inconvénients vantés résultant de leur cumul n'est pas démontrée dès lors que, séparément, aucun de ceux-ci ne revêt le caractère de gravité requis.

VI.3. Thèse de la partie intervenante

12. La partie intervenante estime que le préjudice visuel invoqué ne peut qu'être qualifié de minime, correspondant à une gêne normale inhérente à la zone d'habitat à caractère rural concernée, où il n'est pas anormal que le paysage rural soit modifié par la création de logements. Comme la partie adverse, elle relève que sont seuls détaillés les préjudices craints dans le chef des deux premiers requérants, de sorte que la demande de suspension doit être rejetée en tant qu'elle est introduite par les troisième et quatrième requérants, pour qui, au demeurant, le projet ne cause aucun inconvénient visuel concret. Concernant la première requérante, elle considère que la vue depuis sa terrasse est en grande partie préservée et que, compte tenu de la profondeur limitée du projet et de la situation des habitations, prévues à toiture plate, en contre-bas de son habitation, l'impact visuel depuis celle-ci sera très limité. Elle est d'avis que l'impact visuel du projet, pour le deuxième requérant, est encore plus insignifiant, dès lors que toutes ses vues sur la vallée seront maintenues, outre la faible hauteur du projet, les toitures plates des bâtiments en projet et leur position par rapport à son habitation.

Quant à l'atteinte au cadre de vie, elle rappelle, à l'instar de la partie adverse, qu'en zone d'habitat à caractère rural, les riverains n'ont pas un droit au maintien en l'état des parcelles voisines de leur propriété. Elle estime qu'il n'est pas démontré que le projet est le premier de ce type dans la zone ni que les seuls immeubles à appartements se situent dans un autre quartier. Elle fait valoir que le seul argument avancé a trait aux nuisances liées au passage des voitures sur la voirie privée située à proximité du bien de la première requérante mais qu'à cet égard, les

nuisances sonores et visuelles ne sont pas démontrées, d'autant que le projet prévoit des aménagements, tel un mur végétal, permettant de les minimiser, et que seuls les véhicules des habitants et visiteurs du projet pourront emprunter cette voirie. Elle ajoute que l'habitation considérée se situe en recul par rapport à la limite mitoyenne et à la voirie privée, ce qui ne permet pas de soutenir que la première requérante subira, quant à ce, des nuisances graves justifiant de suspendre l'exécution de l'acte attaqué.

Sur la problématique de la mobilité, elle renvoie à la note explicative du projet qui démontre qu'elle a été examinée, notamment quant au nombre d'emplacements de stationnement nécessaires aux fins d'éviter tout report en voirie. Elle reproduit un extrait de l'acte attaqué prouvant que l'aspect du projet lié à la mobilité a été largement appréhendé et permettant d'affirmer que la rue du Coria est parfaitement capable d'absorber le trafic additionnel engendré par le projet. Pour le surplus, elle développe des arguments analogues à ceux de la partie adverse, tendant à réfuter la gravité des inconvénients allégués à cet égard et à en contester également la gravité, une fois cumulés.

VI.4. Examen

13. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain ; une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présente des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il faut attendre l'issue de la procédure en annulation, il risque de se trouver « dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc.parl.*, Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

Applicable en l'espèce, l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée. L'urgence s'apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante dans la demande de suspension. La charge de la preuve de l'urgence pèse donc sur le requérant. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un

requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

14. Sur l'urgence à statuer, un permis d'urbanisme est exécutoire dès sa délivrance. Dès ce moment, il existe une potentialité qu'il soit mis en œuvre dans le délai de validité, avant qu'un arrêt sur le recours en annulation soit rendu. Il s'agit là d'un élément objectif. Dès lors, les parties requérantes peuvent introduire une procédure en annulation assortie d'une demande en suspension ordinaire, même dès l'entame de leur action, si elles constatent une volonté de mise en œuvre du permis litigieux ou, à tout le moins, lorsqu'elles ne reçoivent pas de garanties du bénéficiaire du permis quant au fait qu'il ne le mettra pas en œuvre avant l'issue de la procédure en annulation.

En l'espèce, interrogée par le conseil des requérants sur ses intentions quant à une mise en œuvre effective du projet contesté malgré l'introduction prochaine d'un recours contre le permis délivré, la société intervenante a répondu, par un courriel du 26 novembre 2024, avoir procédé à l'implantation officielle du projet par le placement des chaises « dans le cadre d'une mise en œuvre effective du permis de construction ». Compte tenu de cette réponse, les requérants étaient en droit de redouter que les inconvénients engendrés par l'acte attaqué se produisent à bref délai et, partant, de solliciter, dès l'entame de leur action, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, celle-ci étant susceptible de prévenir les inconvénients redoutés, qualifiés de graves.

15. Quant aux inconvénients graves allégués, liés aux nuisances visuelles et à l'atteinte au cadre de vie existant, il convient d'observer que les appartements et maisons projetés s'implantent en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, « principalement » destinée à la résidence et aux exploitations agricoles. Les riverains n'ont pas de droit au maintien en l'état de parcelles voisines de leur propriété, ni au maintien d'une absence de vis-à-vis dans ces parcelles. Une telle affectation en zone d'habitat à caractère rural implique la possibilité de bâtir, agrandir ou transformer un bien immobilier et ne garantit pas à un requérant riverain de pouvoir conserver indéfiniment les avantages dont il dit bénéficier d'un espace le cas échéant vierge de toute construction ou en termes de vues et d'ensoleillement. Ainsi, toute atteinte à l'environnement existant ne présente pas nécessairement, pour les voisins directs d'un projet d'urbanisme, un degré de gravité suffisante pour pouvoir justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué.

16. L'inconvénient en termes de vues qu'à l'estime de « tous les requérants », le projet contesté engendrera dans leur chef, ne concerne concrètement que la première requérante. Les photographies jointes à la requête indiquent que les constructions en projet impactent les vues depuis ses pièces de vie et sa terrasse, effectivement tournées vers l'intérieur d'îlot, et ce de manière importante, dès lors que le projet n'est pas situé uniquement le long de la voirie mais comporte des bâtiments implantés en deuxième ligne, en arrière-zone directe par rapport à son habitation, comme l'a relevé le fonctionnaire délégué. Le projet autorisé par l'acte attaqué, qui prévoit la construction de dix-neuf logements, dont douze appartements répartis en deux immeubles et sept maisons mitoyennes ou semi-mitoyennes, est d'une relative ampleur et aura une incidence certaine sur les vues paysagères dont la première requérante bénéficie actuellement.

Si le projet a été revu par rapport à la version initiale et s'implante en zone d'habitat à caractère rural, ne donnant dès lors aucun droit au maintien en l'état du terrain sur lequel il s'implante, il reste que, compte tenu de sa conception particulière, l'inconvénient exposé présente, dans les circonstances de l'espèce, le degré de gravité requis, alors spécialement que l'acte attaqué se borne à constater qu'est « minimis[é] l'impact du projet sur [les vues vers] les habitations existantes » mais ne remet pas sérieusement en cause l'objection émise dans l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, selon laquelle « le projet se développe autour d'une voirie privée, en arrière-zone par rapport à l'habitation voisine » et que « ce mode d'implantation [...] générera des nuisances pour le voisinage ».

Par ailleurs, si les requérants ne peuvent espérer conserver indéfiniment les avantages de leur environnement actuel, étant donné que le bien considéré s'inscrit en zone d'habitat à caractère rural et a vocation à être bâti, ils sont recevables à soutenir qu'eu égard à ses caractéristiques propres et son ampleur, le projet autorisé par l'acte attaqué, qui densifie fortement le quartier considéré et est éloigné du contexte bâti et paysager existant, porte une atteinte substantielle à leur cadre de vie, dès lors qu'ils résident jusqu'ores dans un espace rural, aux abords d'une rue peu densément peuplée et composée uniquement de maisons unifamiliales.

En ce qui concerne l'inconvénient grave déduit d'une augmentation importante du charroi dans la rue du Coria et ses conséquences, il est raisonnable de penser que de nombreux occupants ou visiteurs des futures constructions devront disposer de voitures, puisque près de cinquante places de stationnement sont prévues par le concepteur même du projet critiqué et qu'aux termes de l'acte attaqué, « toutes les commodités » et services sont distants de quelques kilomètres du site, fût-ce « à proximité » aux yeux de son auteur. Celui-ci admet que la rue du Coria

devra accueillir un « trafic supplémentaire ». À cet égard, la photographie reproduite dans la requête et figurant la voirie à la sortie du projet rend plausibles les difficultés accrues de circulation et croisement des véhicules alléguées, de même que les risques y afférents, vu l'étroitesse de la route en cause, l'utilisation de l'accotement notamment comme zone de stationnement et le revêtement enherbé sis de l'autre côté, destiné à devenir un trottoir « en dur » à l'usage exclusif des piétons.

17. Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure qui précède et eu égard aux circonstances particulières de la cause, telles l'ampleur relative du projet de logements et l'étroitesse avérée de la voirie destinée à les accueillir, les inconvénients allégués dépassent la gêne prévisible et inhérente au caractère constructible de la parcelle où la construction litigieuse est prévue.

En conséquence, l'urgence à statuer est établie en l'espèce.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

18. Les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, spécialement du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ils exposent que le projet critiqué autorise un élargissement de la voirie communale afin de permettre le passage du public et le croisement de véhicules ainsi que la réalisation d'un trottoir, alors que la modification de la voirie communale doit faire l'objet d'une délibération préalable du conseil communal qui, en l'espèce, ne semble pas s'être positionné à ce sujet.

19. Ils font valoir que le projet prévoit différents élargissements de voirie, notamment pour maintenir une circulation fluide sur la rue du Coria et permettre la circulation sécurisée des piétons, que le caractère prétendument privé de la voirie « interne » ne permet pas d'exclure la qualification de voirie publique, en l'absence, dans le dossier de demande, d'élément prouvant la privatisation du passage, que les plans présentent d'ailleurs la création d'un trottoir le long de la rue du Coria et une zone dallée, visiblement destinée non seulement à accéder au parking mais également à constituer une « zone d'arrêt sans en délimiter l'emplacement exact » pour « maintenir une circulation fluide » et qu'il ressort de

l'acte attaqué lui-même que la zone qui servira de trottoir public et de zone d'arrêt est « à destination du public ». Ils concluent que l'élargissement de la voirie publique devait être soumis au conseil communal.

Ils ajoutent qu'aux termes de l'acte attaqué, le trottoir remplacera l'accotement enherbé existant qui « permet déjà le passage du public », de sorte qu'il ne s'agira pas d'une modification, mais qu'en réalité, cet accotement, enherbé et longé de barbelés, n'est pas utilisé comme passage et que, dès lors, son futur aménagement en trottoir constitue un nouvel espace destiné au passage et au croisement de véhicules, dans un but explicite « de maintenir une circulation fluide et sécurisée ». Ils en infèrent que le collège communal n'était pas compétent pour approuver la modification de la voirie.

VII.2. Thèse de la partie adverse

20. La partie adverse répond que la voie de desserte en projet est effectivement privée et non publique au sens du décret du 6 février 2014 précité, qu'elle est uniquement affectée à la circulation des habitants du projet et qu'elle n'est pas une « voie de communication », n'étant destinée ni à la circulation ni à établir une communication entre différentes voies. Elle considère que, partant, le fait que le dossier de demande de permis ne prévoit pas d'élément matérialisant le caractère privé de la voie à construire est sans incidence.

Elle conteste que le trottoir et la zone dallée soient destinés à constituer la zone d'arrêt, alors qu'il ressort de l'acte attaqué que c'est la voirie de desserte privée qui en fait office et que, couplée aux emplacements de parking projetés, elle permet aux habitants de faire les déchargements éventuels avant de se garer sur la parcelle privée et œuvre ainsi au maintien de la fluidité et la sécurisation de la circulation dans la rue du Coria. Elle précise que c'est en ce sens que l'acte attaqué doit être compris lorsqu'il évoque la zone d'arrêt, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une zone à côté du trottoir où toutes les voitures peuvent s'arrêter. Elle fait grief aux requérants de falsifier le projet en dessinant eux-mêmes une zone prétendument à destination du passage du public.

Par ailleurs, elle confirme que le trottoir en projet remplace l'accotement enherbé existant qui permet le passage du public, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une modification de voirie au sens du décret du 6 février 2014 susvisé.

VII.3. Thèse de la partie intervenante

21. La partie intervenante considère que le moyen est irrecevable, au

motif que ni le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ni les dispositions ou principes invoqués n'organisent une articulation entre la délivrance de l'autorisation de voirie et celle du permis d'urbanisme, et qu'en tant qu'il reproche au collège communal d'octroyer le permis attaqué sans que le conseil communal ait statué sur l'éventuelle question de voirie, le moyen reste cependant en défaut de viser la disposition adéquate organisant une telle articulation entre les deux types d'autorisation.

22. Sur le fond, elle identifie plusieurs éléments qui, à son estime, confirment le caractère privé de la voirie en question. Elle indique que le projet prévoit un local pour le stockage des vélos et des poubelles à front de voirie, que la voirie est une courte voie sans issue, assimilable à une cour intérieure ne permettant l'accès qu'aux logements et parkings, et qu'une différence de matériaux permet de délimiter la zone privée de la voirie communale existante, dès lors que la rue du Coria est en macadam tandis que le projet prévoit une voirie en pavé drainant. Elle ajoute que la voirie litigieuse n'est pas destinée au public et que son artificialisation n'a pas pour effet de l'ouvrir au public, dès lors qu'au-delà de la limite marquée par le changement de matériau, le chemin est privé. Elle renvoie, à cet égard, à la demande de permis d'urbanisme et au courrier explicatif joint à celle-ci. À son estime, eu égard à ces éléments et à la volonté du demandeur de permis, c'est à juste titre que la partie adverse a considéré qu'il s'agissait d'une voirie privée.

À propos de l'aménagement projeté du trottoir le long de la rue du Coria, elle fait valoir qu'il ne peut être assimilé à une modification de la voirie communale, dès lors que, comme l'indique l'acte attaqué, il remplace l'accotement enherbé qui permet d'ores et déjà le passage du public. Photographie à l'appui, elle indique que des traces de passage visibles et de l'herbe morte par endroit, qui témoignent d'un usage par les piétons et les voitures qui se croisent, démontrent son utilisation par le public. Elle en infère que le passage est « tout à fait praticable et pratiqué » par le public.

Elle critique le plan hachuré de rouge présenté par les requérants et considère que rien dans le dossier ne permet d'arriver à une représentation de l'assiette du trottoir aussi large que suggérée. Elle précise que la « zone d'arrêt », non délimitée est interne au projet, à la voirie privée qui y est incluse, qu'il s'agit de permettre aux habitants de s'arrêter devant leur logement pour pouvoir déposer quelqu'un ou quelque chose et qu'on ne peut en déduire qu'elle est située près de la rue. Elle souligne que l'assiette véritable du trottoir projeté correspond à celle de l'accotement enherbé.

VII.4. Examen prima facie

23. L'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme suit :

« Sans préjudice de l'article 27, nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours.

Le Gouvernement peut déterminer la liste des modifications non soumises à l'accord préalable visé à l'alinéa 1^{er} ».

L'article 2, 1°, du même décret définit la voirie communale comme étant 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 ».

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 6 février 2014 précité ce qui suit :

« La notion de voirie publique est une notion de pur fait : une voirie est publique dès l'instant où elle est accessible au public. L'assiette d'une voirie publique peut aussi bien appartenir aux pouvoirs publics qu'à un particulier. Dès l'instant où une voirie est publique, elle se voit appliquer les charges et obligations découlant de la police de la voirie. "Une voie de communication accessible à la circulation du public est une voie publique, même si elle a été ouverte par un particulier et que le sol sur lequel elle est établie continue à appartenir à ce dernier. En ce cas, elle est soumise à toutes les obligations et charges qui découlent de la police de la voirie, c'est-à-dire non seulement les règles destinées à garantir la liberté, la sécurité et la salubrité de la circulation mais aussi celles qui concernent l'administration de la voie, notamment son alignement et son tracé" (Cass., 14 septembre 1978, Pas., 1979, I, p. 43) » (*Doc.parl.*, Parl.wall., sess. 2013-2014, n° 902/1, p. 3).

Ainsi, le simple fait qu'une voirie soit localisée sur un domaine privé ne suffit pas à l'exclure de la qualification de « voirie publique ». Encore faut-il que son accès ne soit pas ouvert à la circulation du public. Afin de déterminer si la voirie est ouverte au public, il convient de se baser sur des indices concrets. Sont ainsi des indices d'absence d'ouverture au public, notamment, les barrières qui interdisent l'accès aux tiers ou la centralisation de boîtes aux lettres placées à front de la voirie accessible au public. À cet égard, il importe d'étayer à suffisance le fait qu'une voirie n'est pas affectée à la circulation du public.

24. L'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014 précité définit la modification d'une voirie communale comme étant l'« élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion, de l'équipement des voiries ».

Pour que le conseil communal doive intervenir, il faut donc un élargissement ou un rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à

l'exclusion de l'équipement des voiries. La qualité de l'usager n'est pas prise en compte. Si la voirie communale est élargie pour faciliter le passage de camions sur une partie de la voirie qui est empruntée par des piétons, l'accord préalable du conseil communal n'est pas requis.

25. Sur la recevabilité du moyen, celui-ci est notamment pris de la violation de l'article 7, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale qui dispose qu'en principe, « nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ». La création éventuellement illégale d'une voirie communale, sans accord « préalable » du conseil communal, touche à la compétence de l'auteur de l'acte attaqué. Un tel moyen relève de l'ordre public et est recevable.

26. Sur le fond, l'acte attaqué contient les motivations suivantes :

« Considérant que, afin de maintenir une circulation fluide et sécurisée sur la rue du Coria, des aménagements de voirie sont prévus à savoir une voirie de desserte privée, pouvant faire office de zone d'arrêt sans en délimiter d'emplacement exact, ainsi que des zones de parkings à l'intérieur de la parcelle ;

Considérant qu'un nouveau trottoir d'une largeur d'1,50 m est prévu le long de la rue du Coria, au droit de la parcelle pour permettre la circulation sécurisée des piétons à cet endroit ; que ce trottoir remplacera l'accotement enherbé qui existe actuellement ; que puisque l'accotement enherbé existant permet déjà le passage du public, son remplacement par un trottoir en dur ne constituera pas une modification d'une voirie au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale tel que l'a déjà confirmé le Conseil d'État, notamment dans un arrêt n° 226.470 du 19 février 2014 ;

Considérant que le projet jouit d'une très bonne accessibilité pour les voitures ; qu'il se situe à proximité directe de la RN921 laquelle mène à l'E42 ; que l'entrée de l'autoroute se situe à moins de 3 km du projet ;

Considérant que le gabarit de la rue du Coria est apte à accueillir le trafic supplémentaire engendré par le projet, que ce trafic est inhérent à la fonction d'habitat ».

Il se donne notamment pour objet d'autoriser la création d'une voirie « privée », alors que les requérants soutiennent qu'elle doit être qualifiée de voirie publique.

27. Il importe d'étayer à suffisance le fait qu'une voirie n'est pas affectée à la circulation du public.

En l'espèce, les plans joints à la demande présentent la création d'une zone permettant l'accès à l'arrière-zone du projet et aux quarante-huit emplacements de parkings qui y sont prévus. L'acte attaqué la décrit comme étant une « voirie de desserte » pour plusieurs habitations, sans délimitation d'emplacement exact,

permettant de faire office de zone d'arrêt pour l'ensemble des futurs habitants. Dans sa requête en intervention, la partie intervenante y ajoute les « visiteurs » pour lesquels certains emplacements de parking sont comptabilisés.

28. Il ne ressort pas de la demande de permis que des éléments visant à la privatisation du passage sur « la voirie de desserte privée » litigieuse soient prévus. Ainsi, aucun élément physique, aucun panneau ni barrière ni centralisation des boîtes aux lettres ne matérialise le caractère privé de la voie de desserte ou est de nature à restreindre l'accès à la voirie litigieuse à certains usagers uniquement, soit à un public délimité. Le dossier ne fait pas non plus apparaître qui gèrera cette voie « privée », alors que les différentes composantes du projet sont destinées à être vendues séparément à plusieurs propriétaires.

La circonstance que le projet litigieux prévoit un local à vélo et à poubelles à front de voirie et la différence de matériau distinguant la « zone d'arrêt » de la voirie communale n'excluent pas, en soi, la qualification de voirie publique. Ainsi, l'acte attaqué fait état d'une voirie de desserte, servant de « zone d'arrêt » temporaire, sans qu'y soit délimité d'emplacement exact, mais la note d'observations vise non seulement l'hypothèse d'un déchargement préalable de choses ou de personnes par les futurs habitants avant de se parquer mais aussi la possibilité de se poser, par exemple, « devant leur maison ou appartement pour faire un déménagement, plutôt que de se mettre en 4 feux sur la rue du Coria ». Dans ces conditions, il n'est pas exclu que des entreprises de déménagement ou d'autres services, tels les services postaux, de collecte des déchets ou des tiers utilisent la voirie en cause.

De même, la voirie de desserte ne peut être assimilée à une cour intérieure, ne permettant l'accès qu'aux logements et parkings du site, dès lors qu'elle est localisée le long de la rue du Coria. Eu égard à la configuration des lieux et à la disposition des emplacements de parking prévus pour les logements en projet en intérieur d'îlot, l'argument selon lequel la zone litigieuse ne constitue qu'une simple zone d'arrêt permettant aux seuls futurs habitants du projet de décharger leur véhicule n'est pas démontré.

En revanche, comme l'indique l'acte attaqué, la voirie de desserte en projet est de nature à pouvoir « maintenir une circulation fluide et sécurisée sur la rue du Coria ». Il apparaît de la photographie reproduite à l'appui du moyen que la rue du Coria est actuellement particulièrement étroite et ne permet le passage aisé que d'un seul véhicule à la fois, tandis que le passage de véhicules complémentaires, suscité par l'arrivée de nouveaux habitants dans le cadre du projet, sera facilité via la voirie « privée » litigieuse, celle-ci constituant dès lors *prima facie* un véritable

élargissement de la voirie publique que constitue la rue du Coria.

29. Quant au nouveau trottoir de 1,50 mètre projeté « le long de la rue du Coria » en remplacement de l'accotement enherbé existant, il ressort *prima facie* de la photographie précitée, figurant également dans la requête en intervention, qu'en l'espèce, l'accotement concerné par le projet n'a pas actuellement vocation à être utilisé comme passage public, dès lors que, longé de fils barbelés, situé à la limite de la voirie publique et enherbé, des éléments permettent de penser que les piétons empruntent actuellement soit la route soit la bande macadamisée sise de l'autre côté de la voirie, à usage mixte de passage pour piéton et de stationnement. Il n'est pas contesté que cette bande macadamisée est également utilisée pour le croisement des automobilistes quand cela est possible en fonction des véhicules stationnés. *Prima facie* il peut en être inféré que l'aménagement projeté du trottoir « en dur » consiste en un réel espace nouveau, destiné au passage sécurisé des piétons mais aussi à faciliter le croisement éventuel des véhicules, dans ce même objectif de la partie adverse de « maintenir une circulation fluide et sécurisée » sur la rue de Coria, malgré le « trafic supplémentaire engendré par le projet », qui est cependant « inhérent à la fonction d'habitat ».

30. Dans la mesure qui précède, le deuxième moyen est sérieux.

VIII. Conclusion

31. Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SRL Promotis est accueillie.

Article 2.

La suspension de l'exécution de la décision du 20 septembre 2024 par laquelle le collège communal de la ville d'Andenne délivre à la SRL Promotis un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de douze appartements et sept maisons sur un bien sis à Andenne, rue du Coria, cadastré 10^{ème} division, section B,

n^{os} 55/L et 55/M (anciennement 55/K), est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 mai 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Colette Debroux,
Simon Pochet,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux