

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.830 du 30 juin 2025

A. 234.228/XIII-9347

En cause :

1. A.F.,
2. D.M.,
3. P.M.,
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Maxime de BROGNIEZ et
Michel DELNOY, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la ville d'Aubange,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Delphine de VALKENEER, avocat,
avenue des Rogations 47
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 27 juillet 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 10 mai 2021 par laquelle le fonctionnaire délégué délivre à la ville d'Aubange et à la commune de Musson un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'une liaison cyclo-piétonne Halanzy-Musson.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 3 septembre 2021, la ville d'Aubange a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 23 septembre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Ambre Vassart, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 juin 2025.

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

M^e Maxime de Brogniez, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Jean-François Cartuyvels, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Benjamin Reuliaux, *loco* M^e Delphine de Valkeneer, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Ambre Vassart, auditeur, 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 18 juin 2020, la ville d'Aubange et la commune de Musson introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès du fonctionnaire délégué

ayant pour objet la création d'une liaison cyclo-piétonne en trois tronçons Musson-Halanzy dans le cadre des liaisons inter-villages.

Il est accusé réception de la demande complète le 12 août 2020.

4. En sa séance du 24 juin 2020, le conseil communal de Musson autorise la création d'un chemin de liaison sur son territoire, qu'implique le projet.

5. Une enquête publique est organisée du 26 août au 24 septembre 2020 sur le territoire de la ville d'Aubange et du 15 septembre au 15 octobre 2020 sur celui de la commune de Musson. Elle suscite le dépôt de quatre réclamations.

6. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure administrative, dont l'avis favorable conditionnel du 17 septembre 2020 de la direction du développement rural (DDR), l'avis favorable du 14 décembre 2020 du collège communal de Musson et l'avis favorable du 22 février 2021 du collège communal d'Aubange.

7. En sa séance du 16 novembre 2020, le conseil communal d'Aubange autorise la création de voirie communale sur son territoire, prévue par le projet.

8. En sa séance du 8 mars 2021, le conseil communal d'Aubange déclare d'utilité publique l'acquisition des biens immeubles en vue de la concrétisation du projet qui fait l'objet de la demande de permis et adopte le plan d'expropriation y relatif.

9. Le 10 mai 2021, le fonctionnaire délégué délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Quatrième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

10. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article D.IV.5 du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

11. Les parties requérantes relèvent que le chapitre 4 du titre I^{er} du guide communal d'urbanisme (GCU) d'Aubange prévoit que « la largeur revêtue des chemins ruraux et forestiers est toujours inférieure ou égale à 3,5 mètres » et que, « pour toutes les autres voiries, hormis les éventuels filets d'eau ou bordures, la largeur minimale de la chaussée revêtue est fixée à 4 mètres ».

Elles estiment qu'à défaut de définition dans le GCU, les notions de « chemins ruraux et forestiers » doivent être entendues selon leur sens usuel, de sorte qu'elles désignent des chemins qui desservent respectivement des champs et des forêts.

Elles soutiennent que la liaison cyclo-piétonne projetée constitue une voirie soumise aux indications du GCU puisqu'elle est destinée à la circulation du public. Elles ajoutent que cette liaison n'est manifestement pas un chemin rural ou forestier dès lors qu'elle a pour objet, selon la demande de permis, de constituer une « liaison inter-villages » et n'est pas destinée à desservir des bois et des champs.

Elles font valoir que la partie de la liaison cyclo-piétonne asphaltée ayant une largeur de 3 mètres selon les plans terrier, le projet s'écarte de l'indication du GCU fixant la largeur minimale de la chaussée à 4 mètres.

Elles estiment que cet écart au GCU devait être identifié et justifié, ce qui n'est pas le cas.

B. Le mémoire en réponse

12. La partie adverse considère que, faute de définition dans le GCU, il n'est pas possible d'affirmer qu'un chemin qui traverse des zones agricoles et des zones forestières ne reste pas un chemin rural ou forestier même s'il relie deux villages.

Elle s'autorise de l'article 3, 7° et 25°, du Code forestier pour déterminer la largeur d'une voie publique permettant la circulation de certains usagers.

Elle conclut que la liaison inter-village litigieuse ne constitue pas une voirie au sens du GCU mais bien un chemin rural et forestier, qui n'emporte aucun écart à ses indications.

C. Le mémoire en intervention

13. La partie intervenante fait valoir que la circonstance que la création de la liaison cyclo-piétonne ait été autorisée par les conseils communaux conformément au décret du 6 février 2014 sur la voirie communale est sans incidence sur la notion de « voirie » au sens du GCU dès lors que le décret du 6 février 2014 précité englobe de manière large, dans sa définition de la voirie communale, toute voie de communication par terre affectée à la circulation du public indépendamment de sa nature ou de sa largeur.

S'appuyant sur les définitions contenues dans le Code forestier, elle considère que la liaison cyclo-piétonne relève de la notion de chemin rural et forestier au sens du GCU.

D. Le mémoire en réplique

14. Les parties requérantes considèrent que la position de la voirie concernée en fonction de la zone dans laquelle elle se situe au plan de secteur est irrelevante pour qualifier la voirie dès lors que les différents types de voiries, notamment des voiries classiques régionales, apparaissent en zones agricoles et forestières.

Elles ajoutent qu'une partie de la liaison cyclo-piétonne projetée se situe en zone d'habitat et non en zone d'habitat à caractère rural. Elles en infèrent qu'à suivre l'interprétation selon laquelle la zone du plan de secteur doit être prise en compte, il faudrait considérer que la liaison concernée, au moins pour partie, est une voirie et non un chemin forestier ou rural.

Elles font valoir que même si la liaison cyclo-piétonne litigieuse devait répondre aux définitions du Code forestier relevées par la partie adverse, aucune conclusion ne peut en être tirée quant au caractère « rural » ou « forestier » du chemin concerné. Elles considèrent que le projet ne rentre pas dans le champ d'application de la définition des « chemins » au sens du Code forestier puisque la liaison litigieuse sera asphaltée et non « en terre ou empierrée ».

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

15. La partie adverse insiste sur le fait que, même en zone rurale, des voiries publiques communales n'ont pas toutes le caractère vicinal, s'autorisant de la doctrine sur la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux. Elle expose que les

chemins vicinaux ont été créés afin de relier des agglomérations en milieu rural tandis que les voiries urbaines avaient le même objet mais entre des agglomérations urbaines.

Elle fait valoir que l'objectif principal du projet n'est pas de relier des parties agglomérées en milieu rural, mais d'aménager des voiries pour permettre la mobilité douce – visant essentiellement les piétons et les cyclistes –, concept encore peu connu lors de l'adoption du GCU.

Elle souligne s'être référée au Code forestier dans le mémoire en réponse afin de montrer que la largeur d'un sentier correspondant à la circulation des piétons est d'un mètre, tandis que la largeur d'un chemin accessible bien entendu aux piétons mais aussi aux cyclistes n'est pas clairement déterminée par le Code. Elle précise ne pas avoir voulu soutenir que le chemin tel qu'autorisé par l'acte attaqué était, sur tout son tracé, un chemin forestier.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

16. La partie intervenante conteste l'intérêt au moyen dans le chef des parties requérantes. Elle fait valoir que l'irrégularité invoquée n'est pas susceptible de leur donner satisfaction en cas d'annulation de l'acte attaqué dès lors que le respect de la largeur prévue par le GCU pour les voiries communales vicinales et urbaines, à savoir 4 mètres au lieu de 3 mètres, emporterait une emprise plus étendue sur leur propriété que celle actuellement prévue. Elle relève que les parties requérantes contestent justement une telle emprise sur leur propriété. Elle soutient que l'illégalité dénoncée est de nature à limiter l'impact du projet sur leur propriété et ne lèse pas leurs intérêts.

17. Sur le fond, elle s'autorise d'une définition du « chemin rural (ou chemin de campagne) » pour soutenir que son caractère rural découle davantage de sa situation, dans un paysage rural, que de son affectation.

Elle relève que la liaison cyclo-piétonne litigieuse se trouve dans une zone rurale, qui traverse et dessert des exploitations agricoles. Elle assure que la circonstance que la liaison n'ait pas pour vocation exclusive de desservir les exploitations agricoles mais ait également pour objectif de promouvoir la mobilité douce, n'est pas de nature à exclure la qualification de chemin rural. Elle estime qu'il n'est pas exclu qu'un chemin rural puisse relier deux villages. Elle conclut qu'aucun élément objectif ne permet de priver la liaison cyclo-piétonne de la qualification de chemin rural.

G. Le dernier mémoire des parties requérantes

18. En réponse à l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie intervenante, elles répondent qu'une largeur de la voirie d'au moins 4 mètres serait de nature à augmenter la sécurité des usagers de la liaison cyclo-piétonne à l'entrée de l'exploitation et à faciliter les manœuvres des engins agricoles à cet endroit. Elles soulignent avoir dénoncé les risques pour les usagers de la liaison dans la seconde branche de leur premier moyen, ainsi que les problèmes d'accès et de sécurité résultant du projet dans leur réclamation déposée à l'occasion de l'enquête publique organisée dans le cadre de la procédure d'expropriation.

19. Sur le fond, elles font grief à la partie adverse de ne tirer aucune conséquence de son affirmation selon laquelle « l'objectif est [...] d'aménager des voiries pour permettre la mobilité douce, concept dont sans doute au moment de l'adoption de guide communal d'urbanisme on parlait peu et que « la mobilité douce concerne essentiellement les piétons et les cyclistes ». Elles soutiennent qu'il ne ressort pas du GCU que les chemins ruraux et forestiers sont affectés en particulier à la circulation des piétons et des cyclistes, au contraire de la voirie vicinale et urbaine. Elles observent que la partie adverse se réfère à l'environnement traversé par le chemin, et non à son affectation ou au type de mobilité qu'il permet, pour déterminer la nature du chemin. Elles relèvent que la liaison cyclo-piétonne n'a pas vocation à desservir des exploitations agricoles, ni des forêts, mais permet de relier deux villages et la circulation du public en général, ces objectifs devant être rattachés à la catégorie « voirie communale vicinale et urbaine ».

20. Elles sont d'avis que la partie intervenante se contredit pour qualifier de rural le chemin concerné en affirmant, d'une part, que le caractère rural d'un chemin découle de sa situation dans un paysage rural et, d'autre part, en tirant argument de la fonction du chemin, à savoir la desserte des activités agricoles.

IV.2. Examen

IV.2.1. Sur la recevabilité

21. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et, « [s]elon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

22. L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie intervenante repose sur la thèse selon laquelle, en cas d'annulation de l'acte attaqué, l'autorité redélivrera le permis d'urbanisme sollicité en prévoyant dorénavant une largeur de tracé portée à 4 mètres au droit des parcelles des parties requérantes. Une telle argumentation dénie à l'autorité toute marge d'appréciation dans le cadre de la réfection de l'acte attaqué, étant entendu qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de préjuger qu'elle prendra nécessairement une décision lésant les intérêts des parties requérantes.

L'exception est rejetée.

IV.2.2. Sur le fond

23. L'article D.III.12 du CoDT dispose comme suit :

« Le règlement communal d'urbanisme en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Code devient un guide communal d'urbanisme et est soumis aux dispositions y relatives. Ses dispositions deviennent des indications au sens de l'article D.III.5 ».

Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un GCU sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, qui est rédigé comme il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;
- 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Il s'ensuit qu'un permis d'urbanisme peut s'écarter des indications d'un GCU pour autant que l'autorité, après avoir identifié l'écart, démontre que le projet respecte les conditions qui sont fixées par l'article D.IV.5 du CoDT par une motivation adéquate.

24. Le chapitre 4, intitulé « règles générales relatives aux voiries, à leurs gabarit et revêtement, au parage des véhicules », du titre I^{er} « réglementations générales applicables à l'ensemble du territoire communal » du GCU d'Aubange, ancien règlement communal d'urbanisme approuvé le 24 juin 1991 par le conseil communal d'Aubange, est libellé notamment comme suit :

- « La voirie sise sur le territoire peut être répartie en diverses catégories, par ordre d'importance :
1. les autoroutes ;
 2. les routes régionales dépendant du Ministère wallon de l'Équipement et des Transports ;
 3. les routes provinciales ;
 4. les voiries communales de grande communication ;
 5. les voiries communales vicinales et urbaines ;
 6. les chemins ruraux et forestiers.

Sans préjudice des prescrits réglementaires spécifiques à des aires ou sous-aires du présent règlement qui remplacent, complètent ou précisent - que ce soit de manière plus restrictive ou plus extensive - les dispositions du présent chapitre, sont d'application à l'ensemble des voiries du territoire communal les règles suivantes :

1. La largeur, le profilage et le revêtement de toute voirie doit être en relation tant avec la circulation qu'elle reçoit qu'avec les exigences de la sécurité et des autres usages des sous-aires qu'elle traverse.
 2. Les chemins ruraux et forestiers, ne présentant pas d'autre revêtement que la terre dammée par le charroi, peuvent être laissés dans leur état d'origine. Cependant, si nécessaire, la bande de circulation fera l'objet d'un enrochement de stabilisation du sol.
Pour des chemins très fréquentés ou dont la pente l'exige d'un point de vue technique, cet enrochement pourra être revêtu par imprégnation, ou, le cas échéant, recouvert de béton coulé sur place.
La largeur revêtue des chemins ruraux et forestiers est toujours inférieure ou égale à 3,5 mètres.
Dans tout projet d'aménagement les concernant, il sera veillé à ce que les raccordements des chemins ruraux et forestiers simplement enrochés aux voiries revêtues comportent, sur 50 mètres avant le croisement des axes, un revêtement permettant le nettoyage des roues de tracteurs et remorques de manière à éviter les apports de terre et boue sur la voirie principale.
 3. Pour toutes les autres voiries, hormis les éventuels filets d'eau ou bordures, la largeur minimale de la chaussée revêtue est fixée à 4 mètres.
- [...]
5. La largeur normale des voiries de l'aire d'habitat est fixée à 5 mètres sans jamais être inférieure à 4 mètres de partie revêtue ».

Il résulte de ces indications que chaque voirie du territoire communal relève des catégories y énoncées. Les différentes catégories de voiries ne font pas l'objet d'une définition, de sorte qu'elles doivent s'entendre dans leur sens usuel, la seule précision ressortant du GCU consistant à relever qu'elles sont fixées « par ordre d'importance ». Le chemin vicinal est défini comme étant le « chemin qui met en

communication des villages entre eux » (Larousse). L'adjectif « rural » renvoie à ce « qui concerne la campagne, les paysans, l'agriculture » (Larousse).

Il ressort également des indications précitées que s'il est recommandé que la largeur des chemins ruraux et forestiers soit inférieure ou égale à 3,5 mètres, les autres catégories de voiries présentent, en revanche, une largeur minimale de la chaussée revêtue de 4 mètres, hormis les éventuels filets d'eau ou bordures.

25. En l'espèce, le projet autorisé par l'acte attaqué porte sur la création d'un sentier cyclo-piéton pour favoriser la mobilité douce entre les agglomérations de Musson et Halanzy (Aubange). Il n'est pas contesté que ces deux entités sont des villages.

Au vu de sa finalité de liaison entre ces deux villages, le sentier concerné consiste en un chemin vicinal au sens du chapitre 4 précité du GCU. S'il n'est pas contestable que le projet litigieux concerne spécifiquement la mobilité douce, ce concept est absent du GCU, de sorte que ce but particulier est sans incidence sur la qualification à opérer.

Le projet se divise en trois tronçons.

Le tronçon n° 1 est situé exclusivement sur la commune de Musson, rue Georges Bodard. Les plans joints au dossier illustrent qu'il est prévu la création d'un trottoir pavé d'une largeur de 1,5 mètre n'impliquant pas de modification de voirie.

Le tronçon n° 2, situé rue Palgé à Musson et rejoignant la rue du Bois à Halanzy (Aubange), est matérialisé par la création d'un sentier cyclo-piéton d'une largeur variable de 2,5 à 3 mètres, selon la partie du tronçon concernée.

Le tronçon n° 3, reliant la rue des Acacias à la rue de la Pralle à Aubange, concerne notamment les parcelles occupées par les parties requérantes. Il y est prévu que la liaison cyclo-piétonne soit d'une largeur variable de 2,5 à 3 mètres.

Il s'ensuit que le projet de liaison présente, sur tout son tracé, une largeur de 3 mètres maximum. Une telle largeur s'écarte des indications du chapitre 4 précitées selon lesquelles les chemins vicinaux au sens du GCU présentent une largeur minimale de 4 mètres pour la « chaussée revêtue », « hormis les éventuels filets d'eau ou bordures ».

L'acte attaqué est illégal à défaut pour son auteur d'avoir identifié cet écart au GCU et *a fortiori* d'en avoir justifié l'admissibilité au regard des conditions énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT.

Le quatrième moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les premier et deuxième moyens, également examinés par l'auditeur rapporteur.

V. Indemnité de procédure

26. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 10 mai 2021 par laquelle le fonctionnaire délégué délivre à la ville d'Aubange et à la commune de Musson un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'une liaison cyclo-piétonne Halanzy-Musson.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 750 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 600 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 juin 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laurence Vancrayebeck,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay