

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.478 du 9 octobre 2025

A. 241.159/XIII-10.262

En cause : **F.S.**,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

1. **la ville de Ciney**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers,

2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme IMMOBEL,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et
Martin LAUWERS, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 février 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation des actes suivants :

- d'une part, la décision du 11 décembre 2023 par laquelle le collège communal de la ville de Ciney délivre à la société anonyme (SA) ImmoBel un permis d'urbanisme ayant pour objet la création et l'équipement des voiries d'un futur

- quartier résidentiel avec modification de relief du sol sur des parcelles situées chaussée de Dinant et avenue d'Huart à Ciney, cadastrées 1^{ère} division, section D, n^{os} 194A7, 197G5, 197H5, 197V, 219F, 221N2, 221P3 et 221Y3 ;
- d'autre part, l'arrêté du 31 août 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire autorise la création des voiries communales destinées à desservir le futur quartier résidentiel sur les parcelles précitées.

II. Procédure

Par une requête introduite le 16 avril 2024 par la voie électronique, la SA ImmoBel a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ainsi que la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 octobre 2025.

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

M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Nicolas Barthez, *loco* M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse, et M^e Michel Delnoy, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis.

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

1. Le 24 avril 2023, la SA Immobilier dépose auprès de la ville de Ciney une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la création et l'équipement de voiries, avec modification du relief du sol, destinées à accéder et desservir un futur quartier résidentiel sur des parcelles situées chaussée de Dinant et avenue d'Huart à Ciney, cadastrées 1^{ère} division, section D, n^{os} 194A7, 197G5, 197H5, 197V, 219F, 221N2, 221P3 et 221Y3.

Selon le cadre 2 du formulaire de l'annexe 8 de la demande de permis, celle-ci s'inscrit dans le cadre du projet de « réalisation d'un nouveau quartier à Ciney en entrée de Ville » et a pour objet la réalisation des « voiries du futur quartier » et l'équipement du terrain via la réalisation :

- « - De voiries principales et secondaires,
 - De 502 emplacements de stationnement dans le périmètre de la demande dont 108 places de stationnement publiques. L'avenue d'Huart permettant à terme de réaliser 58 emplacements complémentaires,
 - D'un réseau de cheminements pour les modes actifs de déplacement,
 - D'un réseau d'égouttage séparatif :
 - o Eaux usées par réseau gravitaire vers l'avenue d'Huart,
 - o Eaux pluviales temporisées dans des bassins d'orage paysagers avec rejet vers le Leignon.
 - D'espaces paysagers et publics pour l'agrément des futurs habitants et des habitants des quartiers limitrophes constitués :
 - o D'un mail paysager,
 - o D'une placette d'entrée de quartier,
 - o D'un arboretum,
 - o D'une esplanade donnant sur des bassins d'orage paysagers,
 - o D'une connexion modes doux vers la chaussée Charlemagne,
 - o D'une promenade le long de la carrière.
 - De l'équipement du site par les concessionnaires en eau, gaz, électricité, data et téléphonie ».

Une étude d'incidences sur l'environnement réalisée le 22 avril 2022 est annexée au dossier de demande, ainsi qu'une note complémentaire du 11 avril 2023 et une note de gestion des eaux pluviales du projet du 8 juillet 2022 sur laquelle la note complémentaire précitée s'appuie.

Le bien est repris, au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, principalement en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) dite « Crahiat », en zone forestière, *partim* au Sud-Est, et en zone d'habitat, *partim* à l'Ouest, ainsi

qu'en périmètre de réservation d'infrastructure principale pour la partie Sud le long de l'avenue d'Huart.

2. Le 26 avril 2023, la demande est déclarée recevable et complète.

3. Du 3 mai au 2 juin 2023, une enquête publique est organisée, laquelle donne lieu à trois réclamations, dont celle du requérant.

4. Les avis de divers instances, services et autorités sont sollicités et émis, parmi lesquels l'avis défavorable de la direction du développement rural (DDR) du 1^{er} juin 2023 et l'avis favorable de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) du 13 juin 2023.

5. En sa séance du 19 juin 2023, le conseil communal de la ville de Ciney autorise la création de la voirie communale sollicitée.

6. Sur recours, le 31 août 2023, le ministre de l'Aménagement du territoire confirme l'autorisation d'ouverture de la voirie.

Il s'agit du second acte attaqué.

7. Le 22 novembre 2023, le fonctionnaire délégué remet un avis favorable sur la demande de permis d'urbanisme.

8. Le 11 décembre 2023, le collège communal de la ville de Ciney délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SA Immobil, bénéficiaire des actes attaqués, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Recevabilité ratione temporis du recours contre le second acte attaqué

A. Thèses des parties

S'agissant du second acte attaqué, le requérant soutient qu'il s'agit d'un acte interlocutoire préalable et indispensable au premier acte attaqué, lequel constitue la décision finale d'une procédure administrative complexe. Il souligne que la légalité d'un tel acte interlocutoire peut être critiquée lors d'un recours à l'encontre de la décision finale. En réplique, il fait valoir que la décision de voirie n'a aucun effet juridique immédiat sans la décision finale et, à titre subsidiaire, que les arguments relatifs à l'arrêté ministériel peuvent être formalisés en ce qu'ils visent l'acte final. Il ajoute qu'il était inutile de mentionner l'article 159 de la Constitution comme base légale d'un moyen dès lors qu'il « invite simplement le Conseil d'État à en faire application, dans son appréciation, à titre subsidiaire, s'il est considéré que le recours contre l'arrêté ministériel est tardif – *quod non* ». Dans son dernier mémoire, il confirme qu'il invoque le contrôle par voie d'exception soutenant que cet acte revêt un caractère réglementaire et est entaché d'illégalité.

La première partie adverse répond que, s'il est admis que l'irrégularité d'un acte interlocutoire peut être invoquée lors du recours contre la décision finale, même si le délai de recours contre l'acte interlocutoire est expiré, il n'est pas permis d'introduire un recours direct contre cet acte en dehors du délai de recours. Selon elle, le second acte attaqué ayant été notifié au requérant le 31 août 2023, le recours introduit à son encontre est tardif.

Selon la seconde partie adverse, dès lors que le second acte attaqué du 31 août 2023 a fait l'objet d'un affichage et a été notifié au requérant le 4 septembre 2023, le recours introduit à son encontre le 8 février 2024 est tardif.

La partie intervenante expose que, si l'irrégularité d'une décision autorisant la création d'une voirie peut être soulevée dans le cadre du recours contre la décision finale ultérieure que constitue le permis d'urbanisme, ce n'est qu'à titre incident. Elle en infère que le délai du recours ouvert contre l'autorisation « voiries » du 31 août 2023, manifestement notifiée au requérant à la suite de son adoption, est expiré de sorte que le recours dirigé contre cet acte est tardif.

B. Examen

1. La décision portant création, modification ou suppression de voirie n'est pas purement préparatoire mais constitue une décision interlocutoire, en ce sens qu'elle modifie l'ordonnancement juridique sur une question particulière sans pour autant constituer l'aboutissement d'une opération administrative complexe.

S'il est vrai que, dans le cadre d'une telle opération, les actes antérieurs à la décision finale peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État et que, par ailleurs, la nature d'acte interlocutoire reconnue à une décision octroyant une autorisation de modification de la voirie permet de faire valoir son irrégularité de manière incidente lors du recours contre la décision finale, le recours contre la décision portant création, modification ou suppression de voirie doit intervenir dans le délai de soixante jours.

La qualification d'acte interlocutoire ne permet pas l'introduction d'un recours direct contre cet acte en dehors du délai de recours.

2. En l'espèce, le second acte attaqué a été adopté le 31 août 2023 et notifié au requérant, auteur du recours administratif auprès du Gouvernement wallon, le 4 septembre 2023.

Il s'ensuit que le recours contre cette décision déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 8 février 2024, soit bien après le délai de 60 jours prévu par l'article 4 du règlement général de procédure, est tardif.

Le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

V.2. Recevabilité ratione personae du recours contre le premier acte attaqué

V.2.1. Thèses des parties

A. Le requérant

Le requérant expose qu'il est propriétaire d'un bien, dans lequel il est domicilié, situé chemin de Crahiat, 70 à Ciney et que le périmètre des parcelles sur lesquelles sont projetées les voiries jouxte directement sa propriété, laquelle se situe au Nord et à l'Est, en contrebas, de ce périmètre.

Jurisprudence à l'appui, il estime qu'il justifie à suffisance d'un intérêt au recours en sa qualité de voisin direct au projet.

Il ajoute que la création des voiries autorisée est sous-jacente à la réalisation d'un projet d'urbanisation d'une ampleur, selon lui, « disproportionnée » et dont les caractéristiques principales seront figées par le tracé ainsi que la configuration de ces voiries. À son estime, ce projet d'urbanisation est susceptible de générer des incidences préjudiciables sur et à proximité de sa propriété, notamment des nuisances visuelles ainsi qu'une possible aggravation du risque d'inondation compte tenu de la localisation de son habitation le long d'un cours d'eau non navigable dans lequel les eaux pluviales du projet d'urbanisation et des voiries seront rejetées. Il en déduit que le projet est susceptible de modifier son environnement et d'affecter son cadre de vie.

Dans son dernier mémoire, il développe cet impact, notamment en termes d'inondation. À son estime, le rejet des eaux pluviales du projet d'urbanisation et des voiries dans le cours d'eau le Leignon va renforcer le risque d'inondation déjà présent, d'autant plus que ce cours d'eau est dévié par un bief reprenant près de 2/3 des eaux sur sa propriété, laquelle est située dans une zone exposée aux inondations par débordement. Il se réfère à la note hydraulique complémentaire à l'étude d'incidences qui, selon lui, mentionne que la temporisation des eaux pluviales réduira le débit et le volume des rejets uniquement pour des intempéries de moins de 12 heures. Il en déduit que le projet présente un risque significatif et non hypothétique de modifier l'environnement et d'impacter son cadre de vie, avec des externalités négatives directes qui en découlent, et, partant, qu'il dispose d'un intérêt légitime.

Il considère également que son intérêt est certain, comparant la situation du développement d'infrastructures nécessaires à l'aménagement du futur quartier avec celle d'un permis d'urbanisation dont les effets sont potentiellement importants pour le voisinage et au sujet duquel l'intérêt d'un riverain à l'attaquer n'est jamais dénié sous prétexte qu'il n'y a pas d'atteinte directe à sa vue ou que sa réalisation est hypothétique. Il relève que l'acte attaqué consacre, comme le permis d'urbanisation, un aménagement destiné à accueillir d'importantes constructions.

Il ajoute que l'étude d'incidences sur l'environnement se présente comme un document global couvrant l'ensemble des permis successifs requis pour la réalisation de ce projet dont il critique le défaut de définition et de descriptifs des fonctions, ne permettant pas une évaluation exhaustive et précise des impacts environnementaux. Selon lui, l'acte attaqué « verrouille » déjà des aménagements urbains et de voirie qui auront un impact sur l'urbanisation finale non étudiée complètement à ce stade. Il déduit de ce constat que le projet viole le principe de

l'unicité de l'évaluation des incidences sur l'environnement consacré par l'article D.62 du livre I^{er} du Code de l'environnement, la tentative de « saucissonnage » des demandeurs visant à éviter une évaluation complète des impacts environnementaux.

B. La première partie adverse

La première partie adverse note que le requérant justifie son intérêt, d'une part, en sa qualité de « voisin direct » du projet et, d'autre part, en le rattachant à son intérêt à contester la réalisation d'un projet d'urbanisation futur. Sur sa qualité de « voisin direct », elle fait valoir, extraits de *WalOnMap* à l'appui, que la distance la plus courte séparant le site litigieux de la résidence du requérant est de 125 mètres à vol d'oiseau. Elle estime qu'une telle distance dément toute proximité immédiate entre les deux, de sorte que le requérant ne peut être qualifié de « voisin direct ». Elle en déduit qu'il lui appartient de démontrer en quoi le projet est susceptible d'affecter négativement son cadre de vie.

Elle expose que les actes attaqués se limitent à autoriser la réalisation des voiries et équipements techniques d'un futur quartier, de sorte qu'aucune nuisance olfactive, sonore, de mobilité et de charroi ne peut en être déduite tant que le permis d'urbanisme relatif à ce quartier n'a pas été délivré, ce qui demeure hypothétique.

Elle ajoute que l'espace qui sépare le bien du requérant et le site litigieux comporte des constructions et des jardins privés, ainsi qu'un massif densément boisé en bordure de ce site, qui empêchent toute vue sur son terrain depuis le projet et inversement. À son estime, cette situation est confirmée par les motifs du premier acte attaqué.

Elle soutient encore que le site d'implantation du projet est, suivant l'étude d'incidences, « bordé par l'avenue d'Huart (N936) à l'Ouest, la chaussée de Dinant (N97) aussi appelée route Charlemagne au Sud et la voie de chemin de fer (162) de Namur à Luxembourg à l'Est », de sorte que le projet n'est pas bordé par le chemin de Crahiat où réside le requérant, outre que le réseau viaire projeté ne sera pas relié à ce chemin. Elle indique enfin qu'à supposer même que, contrairement aux voiries du futur quartier envisagé, le « cheminement doux » autorisé par l'acte attaqué puisse être utilisé dès sa propre réalisation, ce passage ne sera pas susceptible d'influencer la situation du requérant, et l'impact du projet d'urbanisation futur ne peut justifier son intérêt à agir, celui-ci devant s'apprécier au regard de l'objet des actes attaqués.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à l'analyse de la note hydraulique qui recommande de prévoir des zones de rétention pour réduire le débit et les risques

de débordement du ruisseau en cas de fortes intempéries et à la conclusion de cette étude selon laquelle les mesures prises en termes de gestion des eaux pluviales permettent d'assurer que le projet n'aura pas d'impact sur les aléas d'inondation par débordement en aval du site. Elle considère que les éléments avancés par le requérant ne sont pas de nature à remettre en cause ce constat, soutenant que c'est l'intensité du débit qui crée les inondations et non la durée d'évacuation des eaux. Elle reproche au requérant de passer sous silence l'avis favorable de la cellule cours d'eau du service technique provincial et les motifs de l'acte attaqué qui s'approprient la note hydraulique. Elle soutient, à titre subsidiaire, le caractère indirect de l'intérêt, la critique du risque d'inondation étant en réalité émise à l'encontre du projet dans sa globalité et de l'impact de permis d'urbanisme futurs et incertains. Elle conteste l'analogie faite entre un permis d'urbanisme pour l'équipement d'une voirie et un permis d'urbanisation, s'agissant de deux situations différentes en termes de cadre juridique fixé pour la délivrance de permis ultérieurs. S'agissant des développements sur l'unicité de l'étude d'incidences, elle expose que le requérant n'identifie pas le « choix d'aménagement structurant » de nature à causer des conséquences irréversibles sur son environnement et son cadre de vie, ni ne démontre une division artificielle du projet pour adoucir les conclusions de l'étude d'incidences.

C. La partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante reproche au requérant de ne pas produire d'élément de preuve de ses allégations concernant les impacts hypothétiques du projet, d'avoir une lecture partielle et tronquée de la note hydraulique et de comparer l'acte attaqué à un permis d'urbanisation alors qu'il ne confère pas les mêmes droits en vue d'une future urbanisation. Elle soutient que les nuisances qu'il invoque pour justifier son intérêt résultent du futur quartier résidentiel et, partant, ne sont pas en relation causale avec l'acte attaqué. Elle ajoute que l'argumentaire du requérant relève en réalité du fond et que l'exposé de l'intérêt au recours ne peut être confondu avec celui des moyens. Elle ajoute qu'une étude d'incidences globale, qui tient compte de toutes les composantes du projet, a été réalisée.

V.2.2. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt

légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

En matière d'urbanisme, il est constant que chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. Ainsi, lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

Par ailleurs, l'intérêt direct suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que les parties requérantes font valoir.

2. En l'espèce, le premier acte attaqué autorise des travaux d'aménagement, avec modification du relief du sol, et d'équipement de voiries destinées à desservir et accéder à un futur quartier résidentiel sur des parcelles situées à Ciney, bordées à l'Ouest par l'avenue d'Huart et au Sud par la chaussée de Dinant.

Il ressort des éléments des dossiers administratifs et de ceux produits par la première partie adverse à l'appui de son mémoire en réponse que l'habitation du requérant, sise au n° 70 du chemin de Crahiat, est distante d'environ 125 mètres à vol d'oiseau du point le plus proche du site litigieux. Le requérant ne dément pas cette estimation, pas plus qu'il ne conteste l'absence de vue sur le tracé de la voirie et des aménagements projetés au sein de ce site, dès lors qu'entre sa parcelle et le projet, se trouvent des parcelles bâties et des jardins ainsi qu'une végétation dense. Dès lors qu'il ne réside pas sur une parcelle directement contigüe du projet et n'a pas de vue depuis et vers les actes et travaux autorisés par l'acte attaqué, il ne peut pas prétendre à la qualité de voisin « immédiat ».

Cela étant, il expose en quoi le projet est, selon lui, susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie, notamment en termes de gestion des eaux pluviales et d'aggravation du risque d'inondation.

Outre les voiries, l'acte attaqué autorise la réalisation de 502 emplacements de stationnement et des espaces paysagers et publics (avec placette et esplanade) du futur quartier résidentiel de près de 300 logements. Ces actes et travaux, indépendamment de ceux de l'urbanisation du futur quartier, auront pour effet d'augmenter la surface active au ruissellement par l'imperméabilisation partielle du site, réduisant localement les possibilités d'infiltration.

Pour récupérer et gérer les eaux de ruissellement induites par l'ajout de nouvelles surfaces imperméabilisées, dont celles résultant de l'exécution de l'acte attaqué, ce dernier autorise l'implantation d'un réseau d'égouttage séparatif qui aura pour effet, notamment, d'intercepter les eaux pluviales, temporisées dans des bassins d'orage paysagers avec rejet vers le bief du Crahiat, qui rejoint le cours d'eau non navigable le Leignon au Nord à hauteur de la rue des Capucins. Au Sud, en amont de l'habitation du requérant, ce cours d'eau est en effet dévié par le bief du Crahiat, qui reprend près de 2/3 de son débit sur sa propriété, laquelle est située dans une zone exposée aux inondations par débordement.

Il résulte de ce qui précède que les effets du projet litigieux en termes de risque d'inondation sont potentiellement importants pour le requérant.

Partant, il justifie à suffisance d'un intérêt.

Le recours est recevable en ce qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué.

Il convient de rouvrir les débats pour permettre au membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction du présent recours et de rédiger un rapport complémentaire.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Immobilier est accueillie.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du présent recours et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux