

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.610 du 7 mai 2026

A. 243.215/XIII-10.528

En cause : 1. **T. P.**,
 2. **S. Z.**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Anthony JAMAR, avocat,
 avenue Baudouin de Constantinople 2
 7000 Mons

contre :

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 à responsabilité limitée BF Immo (anciennement
SRL Barbier Fabian Constructions)**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Matthieu GUIOT et Gabrielle AMORY, avocats,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 octobre 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 29 juillet 2024 par lequel le ministre du Territoire délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) B.F. Constructions, devenue la SRL BF Immo, un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux immeubles de logements sur un bien sis rue des Longs Champs à Fosses-la-Ville.

II. Procédure

Par une requête introduite le 24 janvier 2025, la SRL BF Immo (anciennement SRL B.F. Constructions) a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Andy Jousten, 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 valant demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 31 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Anthony Jamar, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Gabrielle Amory, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Andy Jousten 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

1. En 2022, la partie intervenante introduit, auprès du collège communal de Fosses-la-Ville, une première demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux immeubles composés de quatre blocs, totalisant 30

appartements, et de 70 emplacements de stationnement, sur une parcelle sise rue des Longs Champs à Fosses-la-Ville et cadastrée 1^{ère} division, section E, n° 542B.

Le 15 décembre 2022, le collège communal décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

Celui-ci est également refusé en degré de recours, par un arrêté ministériel du 26 avril 2023.

2. Le 5 septembre 2023, la partie intervenante introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant le même objet et portant sur la même parcelle.

3. Le 7 septembre 2023, la demande de permis est déclarée incomplète.

4. Le 27 octobre 2023, la partie intervenante dépose les compléments sollicités.

5. Le 10 novembre 2023, la demande est déclarée complète.

6. Une annonce de projet est organisée du 6 au 21 décembre 2023. Plusieurs réclamations sont introduites, notamment par les parties requérantes.

7. Divers avis d'instances et services sont sollicités et émis, parmi lesquels l'avis favorable conditionnel du contrôleur des travaux en chef de la ville de Fosses-la-Ville du 22 novembre 2023.

8. Le 11 janvier 2024, le collège communal émet un avis défavorable et, le 7 février 2024, le fonctionnaire délégué fait de même.

9. Le 14 mars 2024, après avoir décidé de proroger de trente jours le délai d'envoi de sa décision, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

10. Le 23 avril 2024, la partie intervenante introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

11. Le 21 mai 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet une première analyse du recours.

12. Le 31 mai 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable sur la demande.

13. Le 2 juillet 2024, la DJRC propose de refuser d’octroyer le permis.

14. Le 29 juillet 2024, le ministre du Territoire octroie, sous conditions, le permis d’urbanisme sollicité.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SRL BF Immo (anciennement SRL B.F. Constructions), bénéficiaire de l’acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen en sa première branche

V.1.Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles 7 et 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles D.IV.26, D.IV.41 et R.IV.26 et de l’annexe 4 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, notamment du devoir de minutie et du défaut d’examen complet des circonstances de la cause, ainsi que de l’incompétence de l’auteur de l’acte, de l’erreur et l’insuffisance dans les motifs et de l’erreur manifeste d’appréciation.

Dans la première branche, les parties requérantes critiquent la compétence de la partie adverse pour délivrer l’acte attaqué, la demande rentrant, selon elles, dans le champ d’application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dès lors que la demande comprend la création et la construction d’un trottoir, ouvrage qui implique, en l’espèce, un élargissement de la voirie de desserte. Elles en déduisent qu’il s’agit d’une modification de voirie communale au sens du décret précité qui aurait dû être soumise à l’appréciation préalable du conseil communal, *quod non*, et que la partie adverse n’était donc compétente pour statuer. Elles soutiennent en outre que l’acte attaqué est entaché d’une erreur manifeste d’appréciation et inadéquatement motivé quant à ce.

Elles résument la première branche de leur premier moyen comme suit :

- « Dans la première branche du moyen, il est fait grief à l'acte attaqué d'avoir considéré que la demande n'implique pas de procédure voirie au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, alors même qu'elle porte sur la création d'un trottoir impliquant un élargissement de l'espace destiné au passage du public. La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité estime que le projet n'impliquerait aucune modification de la voirie existante ».

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

C. La requête en intervention

La partie intervenante résume comme suit sa réponse au premier moyen :

- « La demande ne portait pas sur une modification de voirie dès lors qu'aucun élargissement de l'espace destiné au passage du public n'est prévu. Le dossier ne devait pas être soumis à l'accord préalable du Conseil communal.

La partie adverse a été suffisamment informée quant à la possibilité de créer un trottoir en lieu et place de l'accotement déjà ouvert au passage du public et elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que le dossier ne devait pas être soumis à la procédure de modification de voirie ».

D. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes observent l'absence de réponse de la partie adverse et considèrent que la partie intervenante reste en défaut de justifier que la voirie actuelle disposait d'une largeur suffisante pour y imposer, sur toute la longueur de la parcelle du demandeur, un trottoir d'1,50 mètre.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante soutient que la largeur disponible entre la voirie asphaltée et la limite de propriété – et non l'espace réellement utilisé lorsque la haie n'est pas taillée – est supérieure à 1,50 mètre, permettant ainsi la création d'un trottoir sur l'espace destiné « en droit » au passage du public et donc sur le domaine public, sans élargir la voirie. A l'appui, elle produit un schéma figurant la distance entre le bord de la voirie asphaltée et l'alignement. Elle en déduit que la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la demande n'implique pas de procédure voirie.

F. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes produisent deux nouvelles pièces, que sont un procès-verbal de mesurage établi par un géomètre-expert le 4 décembre 2025 et un échange de courriels entre ce géomètre-expert et la ville. Elles déduisent de ces documents que la situation de droit est celle qui découle du plan de lotissement du 9 février 2004, selon le plan du géomètre B. dressé le 23 mars 2003, que la voirie communale présente une largeur de 5,20 mètres, en ce compris trottoir et dépendances, qu'il est impossible maintenir la haie existante tout en respectant la condition de création d'un trottoir de 1,50 mètre sur toute la longueur de la parcelle en cause et qu'il est impossible de réaliser ce trottoir sans procéder à un élargissement de la voirie communale au droit de cette parcelle.

Elles soutiennent que la « limite de la voirie publique » invoquée par la partie intervenante ne repose sur aucune délibération communale, ni aucune procédure voirie préalable, mais est issue d'un plan du géomètre D. dressé en vue de solliciter un précédent projet de lotissement de 5 lots qui n'a pas été approuvé par le conseil communal et, partant, n'a pas eu pour effet d'élargir la voirie communale. Elles sont d'avis que, même en prenant en compte ce plan, la création d'un trottoir de 1,50 mètre ne pourra pas être réalisée sans, ponctuellement, élargir la voirie au droit du terrain du demandeur.

Elles concluent que la partie adverse a, sur la base d'un dossier incomplet, présumé d'un état de fait matériellement erroné, a violé son devoir de minutie en ne s'interrogeant pas quant à la limite de la voirie applicable au vu du plan déposé par le demandeur et a, partant, commis une erreur manifeste d'appréciation.

V.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte et à l'importance de la décision prise.

Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

La motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en principe, contenir de réponse expresse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'annonce de projet. Il faut, mais il suffit, que les motifs du permis attaqué répondent au moins globalement aux réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande de permis, des observations précises sont formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, la décision ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

2. L'article D.IV.41 du CoDT prévoit ce qui suit :

- « Lorsque la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 comporte une demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale, l'autorité chargée de l'instruction de la demande soumet, au stade de la complétude de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 ou à tout moment qu'elle juge utile, la demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale à la procédure prévue aux articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

[...]

Dans ces cas, les délais d'instruction de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 sont prorogés du délai utilisé pour l'obtention de la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, à l'arrêté relatif au plan d'alignement. La décision octroyant ou refusant le permis ou le certificat d'urbanisme n° 2 est postérieure à la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, à l'arrêté relatif au plan d'alignement.

Lorsque la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 est soumise à enquête publique ou à annonce de projet, le collège communal organise une enquête publique unique conforme aux articles D.VIII.7 et suivants pour la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2, pour la demande relative à la voirie communale ainsi que, le cas échéant, pour le projet de plan d'alignement. La durée de l'enquête publique unique correspond à la durée maximale requise par les différentes procédures concernées ».

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°, 2° et 3°, de ce même décret est libellé comme suit :

« On entend par :

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

2° modification d'une voirie communale : élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries ;

3° espace destiné au passage du public : espace inclus entre les limites extérieures de la surface destinée indifféremment aux usagers, en ce compris au parage des véhicules et ses accotements ».

Dans les travaux préparatoires du décret du 6 février 2014, il a été relevé ce qui suit (*Doc.Parl.*, Parl.wall., sess. 2013-2014, n° 902/1, pp.3 et 6) :

- « 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).

[...]

La définition de la voirie communale est la définition qu'en donne classiquement la doctrine et la jurisprudence. Les dépendances nécessaires à la conservation de la voirie sont, par exemple, les trottoirs, les accotements, les fossés, les berges, les talus, les aires de stationnement, la signalisation, l'éclairage, l'équipement de sécurité.

[...]

La modification de la voirie connaît une définition plus étroite. L'objectif poursuivi par le législateur précédent et qui est repris ici est d'éviter que toute modification de la voirie impose de suivre une procédure administrative à la lourdeur disproportionnée. Seule la modification ici visée sera soumise à cette procédure. La modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition, mais il n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public ».

Pour que le conseil communal – ou le Gouvernement wallon – doive intervenir, il faut donc, *de facto*, un élargissement ou un rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries. L'augmentation de la praticabilité d'un espace déjà accessible au public – par exemple par le biais du remplacement d'un accotement enherbé par un accotement artificialisé – n'est pas constitutive d'un tel élargissement. En revanche, la construction d'un trottoir en remplacement d'un accotement enherbé existant qui, bien qu'accessible, n'avait jusqu'alors pas vocation à être utilisé comme passage public constitue un élargissement de l'espace destiné au passage du public.

Le moyen qui dénonce la modification éventuellement illégale d'une voirie communale, sans cet accord préalable touche à la compétence de l'auteur de l'acte et relève donc de l'ordre public. À ce titre il peut, le cas échéant, être soulevé ou complété d'office par le Conseil d'État.

3. En l'espèce, il n'est pas contesté que la rue des Longs Champs le long de laquelle le projet s'implante, est une « voirie communale » au sens de l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014 précité.

En situation existante, la chaussée est longée, du côté du projet, par un accotement enherbé, lui-même en grande partie bordé par une haie et des arbres. De l'autre côté se trouve un accotement aménagé, surélevé par rapport à la chaussée, dont le revêtement semble être constitué de graviers. Le plan d'implantation et le plan du contexte urbanistique, qui figurent la situation projetée avec le projet litigieux, renseignent que la largeur de la bande destinée à la circulation des véhicules s'élève à 3,02 mètres.

S'agissant de la situation projetée, l'annexe 1.3 du formulaire de demande de permis d'urbanisme, qui contient un complément à son cadre 6 relatif aux options d'aménagement et au parti architectural du projet, précise que le projet comporte « l'aménagement d'un trottoir, d'une dimension d'environ 150 cm ». Le cadre 10 du formulaire de demande de permis prévoit, quant à lui, que le projet ne comporte pas de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale.

Dans l'une de leur réclamation, les parties requérantes soutiennent que la construction du trottoir implique « un élargissement de la voirie communale au droit du projet qui devait donc être soumis à une autorisation de voirie par le Conseil communal sur la base d'un dossier *ad hoc* absent en l'espèce ». La synthèse des réclamations, telle que reprise dans l'acte attaqué, mentionne notamment « le projet entraîne un élargissement de la voirie communale, non-respect du décret voirie ».

Dans son avis favorable conditionnel du 22 novembre 2023, le contrôleur des travaux en chef de la ville de Fosses-la-Ville préconise d'imposer à la partie intervenante les obligations suivantes :

« Le demandeur est tenu de se conformer à ce qui suit :

[...]

- La haie existante devra être maintenue. En cas d'arrachage pour les accès au terrain, une replantation devra être prévue en fin de chantier.

- Il devra réaliser un trottoir de 1.50 m de large sur toute la longueur de la parcelle. Ce trottoir devra être contrebuté d'une bordure de 10 cm d'épaisseur ».

L'acte attaqué impose le respect de cet avis – et donc de ces obligations – à titre de condition. Il précise, par ailleurs, « que la demande n'implique pas de procédure voirie au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

Cette motivation de l'acte attaqué, particulièrement succincte et stéréotypée, ne révèle pas que son auteur a procédé à un examen adéquat de cette question, ni ne permet de comprendre pourquoi il a considéré que la création du trottoir n'impliquait pas de modification de la voirie communale au sens du décret précité du 6 février 2014, alors que ce constat ne relève pas de l'évidence des éléments du dossier de demande et que, dans l'une de leur réclamation, les parties requérantes ont notamment soutenu que la construction du trottoir impliquait un élargissement de la voirie communale au droit du projet qui devait être soumis à une autorisation de voirie par le Conseil communal sur la base d'un dossier *ad hoc* absent en l'espèce.

Ce faisant, il ne s'agit pas d'exiger de l'autorité qu'elle justifie le non-accomplissement de toutes les formalités préalables (éventuellement) non requises dans le cadre de la procédure de délivrance du permis, mais qu'elle fasse apparaître, dans sa décision, qu'elle a procédé à un examen adéquat d'une question sur laquelle son attention a été attirée lors de l'annonce de projet et dont le dossier administratif ne permet pas de démentir l'exactitude et la pertinence.

La première branche du premier moyen est fondée dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs de ce moyen.

VI. Indemnité de procédure

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}.

La requête en intervention introduite par la SRL BF Immo est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 29 juillet 2024 par lequel le ministre du Territoire délivre à la SRL B.F. Constructions, devenue la SRL BF Immo, un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux immeubles de logements sur un bien sis rue des Longs Champs à Fosses-la-Ville.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié 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 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 mai 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Céline Morel,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Céline Morel

Laure Demez