

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 266.841 du 28 mai 2026

A. 243.942/XIII-10.614

En cause :

1. **J. L.**,
2. **O. L.**,
3. **A. D.**,
ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et
Martin LAUWERS, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme LE CÔTÉ VERRE**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel SCHOLASSE et
Julie CUVELIER, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,
2. **la ville de Namur**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 janvier 2025, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 29 octobre 2024 par lequel le ministre du Territoire accorde à la société anonyme (SA) Le Côté Verre une autorisation de modification et de suppression de voiries communales sur un bien sis au lieu-dit

« Quartier Léopold », entre l'avenue de la Gare, la place de la Station, le boulevard de Chiny, la place Léopold et la rue Borgnet à Namur.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 31 mars 2025, la SA Le Côté Verre a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 11 avril 2025, la ville de Namur 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^{me} Gaëlle Werquin, 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 requérantes et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mai 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Martin Lauwers, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, M^e Julie Cuvelier, avocat, comparaisant pour la première partie intervenante, et M^e Julien Bouillard, avocat, comparaisant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 29 novembre 2023, la SA Le Côté Verre introduit une demande de permis intégré ayant pour objet l'assainissement du sol, la démolition de constructions existantes, l'abattage d'arbres, la construction et l'exploitation d'un pôle multifonctionnel comprenant une surface commerciale, des services et des loisirs, des bureaux, 112 logements, 831 emplacements de parking souterrains et l'aménagement d'espaces publics, sur un bien situé au lieu-dit « Quartier Léopold », sis entre l'avenue de la Gare, la place de la Station, le boulevard de Chiny, la place Léopold et la rue Borgnet à Namur, cadastré 1^{ère} division, section A, n^{os} 236 D, 235, 236 B, 195/25, 195 A16, 195 A17 et 249 A.

La demande comporte une demande de modification et de suppression de voiries communales.

Le bien est repris en zone d'activité économique mixte, en zone d'habitat et en zone de services publics et équipements communautaires au plan de secteur de Namur.

Le 18 décembre 2023, les fonctionnaires technique, délégué et des implantations commerciales délivrent un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet du dossier de demande.

4. Une enquête publique est organisée du 16 janvier au 14 février 2024. Elle donne lieu au dépôt de nombreuses réclamations.

5. Divers avis sont sollicités et émis.

6. En sa séance du 25 juin 2024, le conseil communal de la ville de Namur marque son accord sur la demande de modification et de suppression de voiries communales.

7. Plusieurs recours administratifs, dont celui de la deuxième partie requérante, sont introduits à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 18 septembre 2024, la SA Le Côté Verre transmet au ministre du Territoire un argumentaire en réponse aux recours introduits.

9. Le 25 septembre 2024, le ministre autorise la modification et la suppression de voiries communales.

10. Le 4 octobre 2024, F.D. dénonce auprès du ministre l'absence de prise en compte de son recours administratif contre la décision du 25 juin 2024.

11. Le 29 octobre 2024, le ministre décide de retirer l'arrêté du 25 septembre 2024 et, à la suite, d'autoriser la modification et la suppression des voiries communales sollicitées.

Il s'agit de l'acte attaqué. Il fait aussi l'objet des recours enrôlés sous les n^{os} A. 243.583/XIII-10.567 et 243.984/XIII-10.622.

IV. Intervention

12. La requête en intervention introduite par la SA Le Côté Verre, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

La requête en intervention introduite par la ville de Namur, sur le territoire de laquelle le projet litigieux est prévu, est accueillie.

V. Recevabilité ratione temporis

13. Selon les termes de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le recours pour excès de pouvoir est prescrit soixante jours après que la décision incriminée a été publiée ou notifiée.

14. En l'espèce, l'acte attaqué a été notifié à la deuxième partie requérante par un courrier adressé sous pli recommandé déposé auprès des services postaux le 31 octobre 2024. En ce qui la concerne, la requête, introduite le 13 janvier 2025, est tardive, de sorte que le recours est irrecevable *ratione temporis*.

15. Il est partant question des première et troisième parties requérantes lorsqu'il est fait référence aux « parties requérantes » dans la suite de cet arrêt.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

16. Le moyen unique est pris de la violation des articles 2, 1° et 6°, 7, 9 et 11, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et du principe de motivation interne, ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué et de l'erreur dans les motifs.

17. Les parties requérantes résument le moyen comme suit :

- « La partie adverse a outrepassé sa compétence en se prononçant sur des questions étrangères à sa propre compétence, à savoir sur des espaces publics qui ne sont pas des voiries communales.

La décision attaquée repose par ailleurs sur une motivation interne erronée selon laquelle l'intégralité de la surface du Square Léopold relèverait de la voirie communale ».

B. Le mémoire en réplique

18. Elles résument leur argumentation comme suit :

- « 1. Au regard de l'arrêt n° 259.641, du 25 avril 2024, *S.A. Danneels Projects*, le fait d'inclure des espaces verts dans la voirie communale modifiée implique un problème de compétence et un empiètement sur la compétence du collège communal, puisque cela revient à statuer sur des aménagements qui :
- ne relèvent pas de la compétence du conseil communal sur la base du décret relatif à la voirie communale ;
 - relèvent de l'appréciation sur les actes et travaux projetés, d'un point de vue urbanistique, et de la compétence du collège communal.

L'illégalité dénoncée est donc d'ordre public et les requérants ne doivent pas se prévaloir d'un intérêt particulier pour l'invoquer.

En outre et pour le surplus :

- l'acte attaqué ne fait pas que supprimer des espaces verts à titre de voirie communale, il vise aussi la conservation de certaines portions de ces espaces verts en tant qu'ils relèveraient – *quod non* – de la voirie communale, comme exposé ci-dessous au regard des extraits de plan reproduits ;
- les requérantes ont intérêt à préserver leur cadre de vie et les espaces verts du Square Léopold en font partie.

2. Les requérantes [...] ne critiquent pas le degré de précision du plan de délimitation.

Ce n'est pas du contexte de l'arrêt n° 259.641, du 25 avril 2024, *S.A. Danneels Projects*, mais de l'enseignement qui en résulte dont il faut tenir compte et appliquer en l'espèce : cet arrêt consacre l'interdiction d'inclure, dans la surface de la voirie modifiée ou délimitée, des espaces publics qui ne relèvent pas des voiries communales.

Cette interdiction s'applique au plan de délimitation sur lequel l'acte attaqué est fondé, qui inclut des espaces verts non destinés au passage du public.

3. La notion de voirie communale est une notion de pur fait et la qualification de voirie communale doit s'apprécier au regard de la configuration de l'espace considéré. Il ne suffit dès lors pas d'affirmer, dans une autorisation "voirie", qu'un espace est destiné à la circulation du public pour qu'il le soit si ce n'est pas le cas dans les faits.

Il est, en l'espèce, manifeste que les portions plantées et arborées du Square Léopold mises en évidence sur les photos reproduites ci-dessous ne sont pas destinées, dans les faits, à accueillir la circulation des piétons, de certains véhicules, des trottinettes et des vélos. Elles sont délimitées par des murets infranchissables par les véhicules, trottinettes et vélos.

Le Square Léopold comporte des cheminements qui visent à permettre la circulation du public, spécialement des piétons, en dehors des portions plantées et ces cheminements sont d'ailleurs représentés sur le plan de délimitation.

Peu importe que ces zones plantées existent ou non : elles ne relèvent pas de la voirie communale et la décision attaquée ne peut pas les viser et les inclure dans son objet.

Le fait que les services communaux assurent l'entretien de l'intégralité du Square ne suffit pas à qualifier les zones plantées susvisées de voirie : il faut aussi qu'ils soient affectés à la circulation du public.

La qualification de voirie à une place publique intégralement consacrée, dans les faits, à la circulation, comme la Grand Place à Bruxelles, dont le revêtement et l'aménagement sont uniformes, peut être comprise et admise, mais ce n'est pas le cas d'un square ou d'une place qui comporte des cheminements expressément consacrés à la circulation et d'autres espaces verts plantés et délimités par des murets.

4. Le Square Léopold comporte, certes, des espaces de stationnement, mais en dehors des zones plantées susvisées.

Les portions arborées du Square Léopold en question ne comportent pas de trottoir, de fossé, de talus, d'aire de stationnement, de signalisation ou d'équipement de sécurité. Ils ne constituent pas non plus un accotement puisqu'ils sont rehaussés par rapport au niveau du trottoir et séparés de celui-ci par des murets. Ces espaces ne sont pas nécessaires à la conservation de la voirie et ne sont pas des dépendances de la voirie ».

C. Le dernier mémoire

19. Elles considèrent que la qualification d'un espace en tant que voirie communale constitue une question, non pas d'appréciation, mais de qualification juridique, laquelle s'opère au regard des critères objectifs prévus par l'article 2, 1° et 3°, du décret du 6 février 2014 précité.

Elles estiment que la thèse de la première partie intervenante implique de laisser subsister dans l'ordre juridique un acte illégal, qui inclurait dans son objet des espaces qui ne relèvent pas de la voirie communale. Elles sont d'avis que la sécurité juridique impose l'annulation de l'acte attaqué.

VI.2. Examen

20. 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, sess. 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 « selon [laquelle] 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.

Un moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué relève de l'ordre public, de sorte que la partie requérante ne doit pas justifier de son intérêt à le soulever, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

21. En l'espèce, il n'est pas contesté qu'en vertu de l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, l'auteur de l'acte attaqué était l'autorité compétente pour statuer sur les recours administratifs introduits contre la décision du 25 juin 2024 du conseil communal de Namur de modification et de suppression de voiries communales.

Si le moyen pris de l'excès de la compétence de l'autorité compétente sur recours en approuvant un plan de délimitation qui englobe d'autres espaces que ceux relevant de la voirie communale et en se prononçant ainsi sur des espaces ne relevant pas de la notion de voirie communale, touche à la compétence de cette autorité et est, partant, d'ordre public, la thèse défendue par les parties requérantes revient uniquement à critiquer l'acte attaqué en tant que son auteur a supprimé la qualification de voirie communale à certains espaces du square Léopold qui ne l'avaient pas antérieurement. À le supposer fondé, le grief implique de reconnaître l'irrégularité d'une suppression d'effets juridiques qui n'ont jamais existé. Une telle critique est

étrangère à la compétence de l'auteur de l'acte attaqué puisque, par cette suppression, celui-ci n'a en réalité pas modifié la situation de droit et de fait préexistante au regard de la police administrative spéciale de la voirie communale. Partant, le grief n'est pas d'ordre public, de sorte que les parties requérantes doivent justifier d'un intérêt au moyen.

Une annulation sur la base d'un tel grief impliquerait uniquement que l'autorité décidante doive, dans le cadre de la réfection, constater que sa décision annulée n'a emporté aucun effet sur l'ordonnancement juridique en tant qu'elle supprimait la qualification de voirie communale aux espaces précités du square, sans que cela n'ait aucune conséquence sur sa prise de décision initiale de modifier et supprimer des voiries communales recouvrant d'autres espaces du même square qui étaient, quant à eux, qualifiés de voirie communale antérieurement, sans que les parties requérantes ne contestent cette qualification. Une telle annulation ne donnerait aucune satisfaction aux parties requérantes. Partant, elles n'ont pas intérêt au moyen.

Le moyen unique est irrecevable.

VII. Indemnité de procédure

22. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la SA Le Côté Verre et par la ville de Namur sont accueillies.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 900 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 mai 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders