

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.927 du 6 octobre 2026

A. 243.543/XIII-10.565

En cause : **T.T.**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et Martin LAUWERS, avocats,
rue Albert Mockel 43 bte 11
4000 Liège,

contre :

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

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée SCHEEN IMMO,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 novembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 24 septembre 2024 par lequel le ministre du Territoire autorise la création et la suppression partielle de voiries communales, telles qu'identifiées sur le plan n° 10 intitulé « Plan de délimitation », dressé par P.L., géomètre-expert, le 17 septembre 2021 et modifié les 17 octobre 2022, 3 mai 2023 et 9 février 2024.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 24 janvier 2025, la société à responsabilité limitée (SRL) Scheen Immo 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} Lucie Vercheval, auditeur adjoint 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 juin 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 septembre 2026.

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

M^e Martin Lauwers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint, 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 16 août 2021, la SRL Scheen Immo introduit auprès de la commune de Welkenraedt une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la création de 183 lots destinés à la construction d'habitations unifamiliales, de résidences à appartements, d'un bâtiment dédié à un service public et d'espaces verts publics, sur un bien sis entre les rues Saint-Paul, Grande-Bruyère, des Wallons et du Hangar à Welkenraedt, cadastré 1^{ère} division, section B, n^{os} 106 A4, 106 L4, 104 W2, 101 F3, 417 W18, 417 S17, 419 B, 420 F, 417 G16 et 121 D5.

Ce projet prévoit une demande de création et de suppression de voiries communales.

Le 17 décembre 2021, le collège communal de Welkenraedt établit un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet du dossier de demande.

4. Divers avis sont sollicités et émis, dont l'avis favorable conditionnel du 12 juin 2023 du pôle environnement.

5. Le 30 juin 2022, le conseil communal de Welkenraedt refuse d'autoriser la modification de voiries sollicitée. Cette décision fait l'objet d'un recours administratif de la SRL Scheen Immo, qui y renonce finalement.

6. À la suite du dépôt de plans modificatifs visant la création et la suppression de voiries communales dans le cadre du projet de permis d'urbanisation litigieux, dont il est accusé réception le 26 mai 2023, le conseil communal autorise le projet de voiries le 26 octobre 2023.

Le 23 novembre 2023, un recours administratif, commun à plusieurs riverains, est introduit contre cette décision.

Le 25 janvier 2024, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'autoriser la création et la suppression de voiries communales sollicitées.

7. Le 26 février 2024, le collège communal accuse réception d'une nouvelle demande de permis d'urbanisation de la SRL Scheen Immo ayant pour objet la création de 183 parcelles destinées à la construction de maisons unifamiliales isolées, semi-jointives ou jointives, de résidences à appartements, d'un bâtiment de service public, ainsi que l'aménagement de zones de jardins, d'accès carrossables, de nouvelles voiries, de cheminements doux et d'espaces verts sur le bien précité.

Dans ce cadre, la SRL Scheen Immo sollicite à nouveau la création et la suppression partielle de voiries communales et dépose un plan de délimitation modifié.

8. Une enquête publique est organisée du 4 mars au 4 avril 2024. Elle suscite le dépôt de plusieurs réclamations.

9. En sa séance du 27 juin 2024, le conseil communal autorise la création et la suppression de voiries communales.

Il s'agit du second acte attaqué dans le cadre du recours en annulation enrôlé sous le n° A. 243.594/XIII-10.569.

10. Des recours administratifs sont introduits contre cette décision, dont un émane de la partie requérante.

11. Le 20 septembre 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) propose au ministre du Territoire d'autoriser la création et la suppression partielle de voiries communales sollicitées.

12. Le 24 septembre 2024, le ministre autorise la création et la suppression partielle de voiries communales, telles qu'identifiées sur le plan n° 10 intitulé « Plan de délimitation », dressé par P.L., géomètre-expert, le 17 septembre 2021 et modifié les 17 octobre 2022, 3 mai 2023 et 9 février 2024.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cet arrêté est le premier acte attaqué dans le cadre du recours en annulation enrôlé sous le n° A. 243.594/XIII-10.569.

IV. Intervention

13. La requête en intervention introduite par la SRL Scheen Immo, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

14. Le premier moyen 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, ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué.

15. La partie requérante résume 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 ».

B. Le mémoire en réplique

16. Elle soutient que le contexte dans lequel l'arrêt n° 259.641 du 25 avril 2024 a été rendu importe peu, celui-ci consacrant l'interdiction d'inclure dans la

surface de la voirie délimitée des espaces publics qui ne relèvent pas des voiries communales, en ce compris les espaces verts.

Elle précise ne pas critiquer l'aménagement de la voirie mais l'inclusion d'espaces verts dans la surface de la voirie, ce qui ne peut être admis. Elle relève que le tronc d'un des arbres litigieux s'étend sur plus de la moitié de la surface de la voirie communale, ce qui est de nature à entraver la circulation du public sur celle-ci. Elle fait valoir que, quoi qu'il en soit, l'inclusion d'espaces verts dans la surface de la voirie est contraire aux articles 2, 1° et 6°, et 7 du décret du 6 février 2014 précité.

Elle précise que la largeur des placettes litigieuses dépasse manifestement celle nécessaire à la circulation du public, ce qui confirme qu'il s'agit, selon elle, d'un espace de jeu et de délassement qui ne devait pas être inclus dans la surface de la voirie telle que déterminée sur le plan de délimitation. Elle soutient qu'il en est de même pour les bancs dont la présence est annoncée dans la note de justification. Elle fait valoir que les plaines de jeux et autres espaces publics ne constituent pas des voies de communication et ce, même si ces espaces sont susceptibles d'accueillir le passage du public dans le cadre de la promenade et du délassement.

C. Le dernier mémoire

17. Elle tire de la jurisprudence que la fonction réelle de la surface visée par l'autorisation de création est examinée pour vérifier s'il s'agit d'un espace affecté à la circulation du public. Elle estime que cet examen concret est nécessaire pour s'assurer que la surface visée par l'autorisation du conseil communal sera bien affectée à la circulation du public et relève de la voirie communale. Elle expose que les aménagements prévus sur cette surface, relevant, certes, de la police de l'urbanisme, peuvent remettre en cause son affectation à la circulation du public.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, le public n'est pas censé circuler sur l'emplacement des arbres inclus dans la surface de la voirie que le projet prévoit de maintenir, tandis que la placette projetée lui paraît être un espace de délassement au sens de la jurisprudence. Elle pointe que la note de justification de la création de voirie indique que des bancs sont prévus sur cette placette et elle estime que ceux-ci entraveront la circulation.

V.2. Examen

18. Suivant l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, celle-ci « a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage ».

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 ».

Le terme « circulation » visé à l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014 précité, qui n'est pas défini dans celui-ci, doit s'entendre dans son sens usuel, à savoir l'« action d'aller et venir en utilisant les voies de communication et/ou selon un trajet bien défini ».

L'article 2, 6°, du décret précité définit le plan de délimitation comme étant le « plan topographique fixant la position des limites longitudinales de la voirie communale ». Les articles 7 à 26 du même décret déterminent la procédure à respecter en cas de création d'une voirie communale.

Il résulte de l'indépendance des polices administratives spéciales que l'autorité compétente en matière de police des voiries communales n'est pas compétente pour se prononcer sur des éléments en rapport avec d'autres polices administratives spéciales, telles que celle de l'urbanisme ou de la circulation routière. En d'autres termes, il ne lui appartient pas de se prononcer, dans le cadre de sa compétence en matière de création ou de suppression de voiries, sur des questions relatives à l'aménagement concret de la voirie ou sur les impacts allégués du projet relevant de la demande de permis d'urbanisme, sous peine de méconnaître la répartition des compétences entre le conseil communal et le collège communal.

19.1. En l'espèce, la demande de création et de suppression de voiries communales contient un résumé non technique, ainsi qu'un plan de délimitation.

Il ressort du résumé non technique ce qui suit :

- « La présente demande porte sur la création de plusieurs nouvelles voiries qui seront rattachées à la Commune de Welkenraedt, ainsi qu'un réseau de cheminement doux.

La voirie principale traverse le site du Nord au Sud. Elle est connectée aux rues du Hangar, Grande Bruyère, du Millénaire et des Wallons. Il s'agit d'une voirie à double sens, de 5 m de largeur intégrant des zones de stationnements donnant un effet "porte" pour limiter la vitesse. La voirie est bordée d'une noue et d'un trottoir. La vitesse y sera limitée à 30 km/h.

Les deux voiries secondaires sont connectées à la voirie principale et permettent de desservir les deux îlots d'habitations sur la frange Ouest. Il s'agit de voiries à double sens, de 5,5 m de largeur. Ces voiries sont en zone résidentielle. L'espace partagé donne la priorité au piéton. Le stationnement y est autorisé en bordure de

voirie et dans quelques zones strictement dédiées aux stationnements. Des noues bordent certains tronçons.

Les 4 accès secondaires sont connectés à la voirie principale et permettent de desservir les cellules résidentielles. Il s'agit de voiries connectées aux réseaux de mobilité douce. Elles se terminent par une zone de rebroussement aménagée en placette conviviale. Les dimensions de la zone de rebroussement respectent les prescriptions du SRI. Ces voiries sont en zone résidentielle. L'espace partagée donne la priorité au piéton. Le stationnement y est autorisé en bordure de voirie et dans quelques zones strictement dédiées aux stationnements. Des noues bordent certains tronçons.

Le projet prévoit également la création de 4 cheminements doux (accessibles aux piétons, aux cyclistes et aux PMR).

- Un cheminement Nord/ Sud aménagé dans la zone verte à l'est du site
- Un cheminement Ouest/ Est basé sur le tracé du sentier vicinal n° 36
- Un cheminement Ouest/ Est aménagé au sein d'une zone verte transversale.
- Un cheminement Ouest / Est permettant l'accès aux jardins des maisons rue du Millénaire et permettant l'accès à la rue du Hangar.

Au niveau des revêtements :

- Les voiries sont en asphalte
- Les entrées des zones résidentielles sont en pavés béton
- Les placettes sont en pavés béton
- Les cheminements doux sont en revêtement semi-perméable (dolomie)
- Les trottoirs sont en pavés béton drainants
- Les zones de stationnement public sont en revêtement semi-perméables (pavés drainants)
- Les zones de jeux sont en revêtement perméable (écorces de pin, *etc.,...*)

La rue du Millénaire sera placée en sens unique, ainsi que le premier tronçon de la nouvelle voirie, entre la rue du Millénaire et le lot 120. Le carrefour entre la nouvelle voirie et la rue des Wallons sera aménagée pour rendre la zone plus sécurisée. Des marquages sont prévus aux carrefours rue Grande Bruyère ».

Sur le plan de délimitation annexé à l'acte attaqué, les arbres, les haies, le bâti existant et les aménagements projetés sont représentés.

Il s'ensuit que le dossier de demande contient divers éléments relatifs à l'aménagement concret de la voirie puisque le demandeur précise les matériaux, les revêtements et les aménagements qu'il prévoit telles des « placettes conviviales ».

19.2. L'acte attaqué est motivé comme suit :

- « Considérant que, sur le fond, quant aux arguments de recours, il s'impose de relever que l'article 2, 2°, du décret précise qu'il y a lieu d'entendre par "modification d'une voirie communale", l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, "à l'exclusion de l'équipement des voiries" ; que le commentaire des articles du décret du 6 février 2014 souligne de même que "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" ;

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer, dans le cadre du présent recours, uniquement sur le principe même des modifications, suppressions et créations des voiries communales et non sur l'aménagement de ces voiries entre ses limites extérieures ; que la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret des voiries sort effectivement du champ d'application du décret du 6 février 2014 ; que, dès lors, les réclamations, observations, remarques, arguments de recours et autres suggestions relatives à l'équipement des voiries (le nombre et l'emplacement des places de parking, le relief des voiries, la sécurisation des carrefours par la pose de signalisations, de dispositifs réduisant les vitesses de circulation, les revêtements envisagés, l'aménagement des noues, le type de revêtement et l'imperméabilisation, les risques d'inondation que cette dernière induirait...), les risques éventuels d'effondrement dus à la présence potentielle de galeries souterraines, les règles de circulation ... , ne peuvent être pris en considération dans le cadre de la présente procédure ;

[...]

Considérant que, comme évoqué ci-avant, les prérogatives de la présente procédure ne portent pas sur l'équipement, l'aménagement de la voirie communale ni sur les actes et travaux nécessaires à sa mise en œuvre (comme l'abattage d'arbres, la suppression de végétaux ...), mais bien sur la détermination de son tracé en fixant ses limites extérieures ; que, néanmoins, si le seul tracé de la voirie, sans aucun aménagement, et donc par le seul passage d'un quelconque public, aurait nécessairement un impact environnemental non négligeable sur une zone protégée ou sur des individus d'une espèce protégée, alors la création/modification de la voirie communale pourrait être refusée ;

[...]

Considérant que, toujours en réponse à l'un des arguments de recours qui dénonce que "des arbres repris sur le plan de délimitation (...) empêchent manifestement le passage du public sur le tracé de la voirie projetée", il convient de considérer que les végétaux sont des éléments de composition de l'aménagement de la voirie communale ; qu'il y a donc lieu de rappeler les enseignements du Conseil d'État à ce propos, à savoir :

“ Dans la mesure où les griefs soulevés ressortent des polices administratives spéciales de l'urbanisme (...) et non de la police administrative spéciale des voiries communales, l'autorité régionale n'a commis aucune erreur de droit en considérant que, sa saisine se limitant à statuer sur le principe de la création d'une voirie communale, il ne lui appartenait pas de prendre position sur des questions ne relevant pas de sa compétence, notamment quant aux impacts allégués du projet ressortant de la demande subséquente de permis d'urbanisme” (C.E., n° 258.367, du 9 janvier 2024 - Beyne-Heusay) ;

Considérant qu'il appartiendra, dès lors, au Collège communal de statuer, dans le cadre de la demande urbanistique, de l'opportunité quant à la présence d'arbres ou le projet de plantation d'autres, aux endroits visés ; qu'il lui reviendra de s'assurer qu'aucun élément végétal (ni quoi que ce soit d'autre) n'empêche le public d'emprunter une voirie communale ;

[...]

Considérant que la demande prévoit également un réseau qui, par son gabarit, sera exclusivement réservé à la mobilité active, particulièrement riche ; que ce dernier se développe selon plusieurs axes et, notamment, un transversal "Nord-Sud", qui longe principalement et approximativement l'arrière des propriétés établies le long de la rue du Hangar ; que deux branches structurantes traversent également le site selon un axe "Ouest-Est" qui ont donc pour objectif de connecter les rues du Millénaire et du Hangar entre elles ; que trois segments secondaires sont également

envisagés ; que celui prévu le plus au Nord du bien a pour objectif de “compenser” le tracé actuellement emprunté par le public, nommé au plan de délimitation “Chemin piéton non répertorié” et représenté par un double trait mauve, non tramé, comme évoqué plus haut ; qu’un deuxième segment permettra également aux usagers faibles de traverser le site entre les deux voiries existantes via, à l’Ouest, l’axe principal envisagé qui se connecte avec l’extrémité Nord de la rue du Millénaire (entre les immeubles n^{os} 36 et 79) et, à l’Est, l’ancien sentier vicinal n^o 36 au droit de sa section qui rejoint la rue du Hangar (entre les immeubles n^{os} 74 et 78) ; qu’un troisième tronçon transversal offrira la possibilité de parcourir le site entre l’arrière des propriétés sises rue du Millénaire à l’Est (via des cheminements qui longent ces dernières, d’un côté, vers le Nord pour rejoindre également l’axe principal sollicité qui se connecte avec l’extrémité Nord de la rue du Millénaire (entre les immeubles n^{os} 36 et 79) et, de l’autre côté, vers le Sud, avec le sentier qui longe la limite de l’immeuble n^o 2 de la rue du Millénaire) et le reliquat de l’ancien chemin vicinal n^o 15 qui rejoint la rue du Hangar, entre les immeubles n^{os} 88 et 94 ; qu’enfin, un axe, qui pourrait être qualifié de tertiaire, est également prévu entre les deux secondaires les plus au Nord du site, qui a pour intérêt de les connecter entre eux (et dont ses extrémités sont définies par les coordonnées Lambert des points n^{os} 236 et 251 à l’Ouest et n^{os} 213 et 323 à l’Est) ; que tous ces cheminements, non seulement, s’entrecroisent, mais aussi interconnectent les axes le long desquels les circulations automobiles seront possibles ; qu’en cela, les usagers dits faibles auront un large panel de trajectoires différentes au sein de ce site d’autant que, comme le projet le prévoit, et selon les informations contenues dans, notamment, la justification de la demande, les axes accessibles aux véhicules automobiles seront aménagés en tant que “voiries résidentielles” ; que le caractère “partagé” qui est souhaité donner à l’ensemble de ces futures voiries sera bénéfique aux modes de déplacement doux/actifs ; qu’ainsi, ces nouvelles voiries favoriseront la part modale des circulations actives par rapport aux déplacements motorisés ; qu’en cela, elles pourront donc être investies en tant que véritables espaces publics où les modes de déplacement actifs pourront prendre une part importante ; que le long de toutes leurs sections, elles pourront être bordées, de part et d’autre, par exemple, de zones de recul, de cours et jardins ou encore d’espaces publics, d’alignements d’arbres, de noues (cf. plan intitulé “Plan masse”, numéroté “03”) ; qu’elles pourront, dans leur globalité, être le lieu idéal et bénéfique pour l’organisation de manifestations citoyennes ; qu’elles répondent donc aux compétences dévolues à la commune en termes de sécurité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics ».

Il ressort des motifs qui précèdent que l’auteur de l’acte attaqué a veillé à examiner la demande de création et de suppression partielle de voiries communales en circonscrivant son appréciation à ce qui relève de sa compétence, s’agissant de déterminer le tracé des voiries communales en fixant ses limites extérieures à l’exclusion de ce qui porte sur l’aménagement des voiries. Concernant les arbres repris dans les limites de cette emprise, il précise qu’il appartient au collège communal « de statuer, dans le cadre de la demande urbanistique, de l’opportunité quant à la présence d’arbres ou le projet de plantation d’autres, aux endroits visés », tout en soulignant que celui-ci devra « s’assurer qu’aucun élément végétal (ni quoi que ce soit d’autre) n’empêche le public d’emprunter une voirie communale ». Ce faisant, l’auteur de l’acte attaqué n’a pas outrepassé ses compétences en matière de voiries communales.

En ce qui concerne les « placettes » critiquées par la partie requérante, s’il apparaît du plan de délimitation que certaines parties de voiries seront plus larges que

d'autres, aucun élément du dossier de demande ne permet de conclure qu'il s'agira de plaines de jeux, la partie intervenante précisant qu'il s'agira de « zone de rebroussement aménagée en placettes conviviales ». Du reste, il ne ressort pas de l'acte attaqué que son auteur a entendu autoriser la création d'espaces de délassement, sans finalité de circulation au sens de l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014 précité. La motivation de l'acte attaqué fait également apparaître que son auteur s'est limité à apprécier l'admissibilité du tracé proposé au regard des compétences qui lui sont dévolues, sachant qu'en vertu de l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité, il peut prendre en compte la question de la convivialité pour statuer sur la demande création et de suppression de voiries communales qui lui est soumise.

Il s'ensuit que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas empiété sur les compétences du collège communal en matière de police de l'urbanisme et n'a pas méconnu la notion de voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 précité.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

20. Le second moyen est pris de la violation des articles 11 à 20 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

21. La partie requérante résume le moyen comme suit :

« L'acte attaqué fait suite à une procédure d'instruction au cours de laquelle trois plans de délimitation modificatifs ont été successivement déposés, alors que le dépôt de ce type de plans n'est pas prévu par les articles 11 à 20 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et qu'il est donc interdit ».

B. Le mémoire en réplique

22. Elle soutient que la circonstance que différentes procédures en matière de voiries communales aient été menées et aient donné lieu à plusieurs décisions ne permet pas d'admettre le dépôt de plans modificatifs.

Elle fait valoir que les articles D.IV.42 et D.IV.43 du Code du développement territorial (CoDT) ne sont pas applicables à la procédure d'instruction

des demandes d'autorisation de création de voiries mais uniquement à celle portant sur des demandes de permis d'urbanisme et d'urbanisation.

Elle estime que les termes « à tout moment qu'elle juge utile » repris à l'article D.IV.41 de ce code ne signifie pas que l'autorité peut soumettre la demande de permis à la procédure relative à la voirie communale autant de fois qu'elle le veut, le libellé de cette disposition faisant au contraire apparaître que cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'une seule fois.

Elle déduit de la jurisprudence que, quelle que soit l'autorisation sollicitée, il est interdit de déposer des plans modificatifs lorsque le texte ne le prévoit pas.

Elle expose que le lancement d'une seconde procédure en matière de voirie présuppose le dépôt d'un nouveau plan de délimitation, ce qui n'est pas prévu par le décret du 6 février 2014 précité.

VI.2. Examen

23. Les articles 11 à 17 et 18 à 20 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale fixent les règles applicables respectivement à la procédure de première instance et à celle du recours au Gouvernement wallon dans le cadre d'une demande de création, de modification et de suppression de voiries communales par les autorités publiques et par les particuliers.

L'article D.IV.41, alinéas 1^{er}, 3 et 4, du CoDT dispose comme 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 ».

Les articles D.IV.42 et D.IV.69 du CoDT prévoient la possibilité de déposer des plans modificatifs dans le cadre d'une demande de permis et de certificat d'urbanisme n° 2, respectivement au premier échelon administratif et en degré de recours administratif.

L'article D.IV.41 du CoDT règle, pour les hypothèses y visées, l'articulation à opérer entre les procédures administratives relevant des polices spéciales de l'urbanisme et de la voirie communale. Il prévoit notamment la prorogation du délai d'instruction de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 en vertu de son alinéa 3, ainsi que l'organisation d'une enquête publique ou d'une annonce de projet unique en vertu de son alinéa 4. Il en résulte que la procédure relative à la voirie communale vient se greffer sur la procédure mue en matière d'urbanisme et doit, par conséquent, être considérée comme un incident de celle-ci, de sorte que celle-là se voit appliquer les mêmes règles procédurales, sauf disposition contraire. Il s'ensuit notamment que, pour un projet relevant de l'une des hypothèses visée à l'article D.IV.41 du CoDT, la faculté de déposer des plans modificatifs dans le cadre d'une demande de permis en application des articles D.IV.42 et D.IV.69 du CoDT ne se limite pas à celle-ci mais vise également la demande de voirie communale.

24. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que la demande de permis initiale a fait l'objet d'un premier accusé de réception complet en date du 17/12/2021 ; que cette dernière induisait déjà la création et la suppression de voiries communales ; qu'une première enquête publique a été organisée du 03/01/2022 au 02/02/2022 ; qu'elle avait suscité alors 40 réclamations et une pétition (comportant 16 signatures) ; que le Conseil communal, en sa séance du 30/06/2022, avait refusé la requête ; que ce refus a fait l'objet d'un recours introduit par la demanderesse le 15/07/2022 ; que cette dernière, par son courrier qui a été réceptionné le 27/10/2022 par le SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, renonçait à son recours ;

Considérant que la demanderesse a ensuite introduit des plans modificatifs qui ont fait l'objet d'un accusé de réception complet en date du 26/05/2023 ; que ces derniers visaient toujours la création et la suppression de voiries communales ; qu'une nouvelle enquête publique a alors été organisée du 05/06/2023 au 05/07/2023 ; qu'elle avait suscité 43 réclamations verbales ou écrites ; que le Conseil communal, en sa séance du 26/10/2023, avait autorisé la requête ; que cet octroi a fait l'objet d'un recours introduit par plusieurs riverains représentés par un conseiller juridique, le 23/11/2023 ; que le Gouvernement wallon, suite à l'introduction de ce recours, a refusé la demande par son arrêté du 25/01/2024 ;

Considérant que la demanderesse a souhaité déposer, pour la troisième fois, un "plan de délimitation modifié suite à la décision sur recours du 25 janvier 2024 du

Gouvernement wallon”, qui a fait l’objet de l’accusé de réception complet du 26/02/2024 ;

Considérant que ce plan modifié vise toujours la création de nouvelles voiries et la suppression partielle des tracés d’anciens sentiers (n^{os} 36 et 46) et chemin (n^o 15) vicinaux ;

[...]

Considérant qu’en ce qui concerne l’argument de recours qui vise le plan de délimitation modifié, le décret ne prévoit aucun mécanisme légal permettant à l’autorité, tant celle en première instance que celle sur recours, d’autoriser le dépôt de plan de délimitation modifié ; que l’introduction d’un plan de délimitation induit obligatoirement l’organisation d’une nouvelle enquête publique ainsi qu’une nouvelle décision de la part du conseil communal concerné ; que la question des compléments ne se pose pas dans le cadre de la procédure de voirie, mais exclusivement dans le cadre de la demande de permis ; que ce n’est donc qu’au regard de celle-ci que se pose la question de la mise en œuvre de la procédure de dépôt de plans modificatifs visée aux articles D.IV.42 et D.IV.69 du CoDT ; que, cependant, pour rappel, cet article D.IV.42 figure dans la section 3 du chapitre 6 du Livre IV, intitulé “Modification de la demande de permis en cours de procédure” ; que cela signifie donc que, si des plans modificatifs sont déposés, plans modifiant la demande initiale, s’il s’avère que le tracé ou les limites de la voirie, par rapport à ce qui figurait dans la demande initiale, sont modifiés, alors, il conviendra, le cas échéant, c’est-à-dire si cette procédure a déjà été réalisée ou entamée, de recommencer la procédure “voirie communale”, sur la base de ces nouveaux plans (contenant les nouvelles limites de la voirie) ; que seules des modifications visant exclusivement des aménagements étrangers à la procédure relative à la voirie communale, des plans modificatifs peuvent être envisagés et apportés pour autant que les limites extérieures de la voirie, similaires à celles du plan de délimitation (tel qu’il a été approuvé) ne soient en rien modifiées faute de quoi, une nouvelle procédure doit être instruite conformément aux articles 11 et suivants du décret ;

Considérant que dans le cadre de l’instruction de la demande urbanistique, trois plans de délimitations différents, qui ont donc été modifiés les uns par rapport aux autres, ont été déposés par la demanderesse ; qu’à chaque fois, d’une part, l’administration communale en a accusé réception, conformément aux dispositions de l’article D.IV.42 du CoDT, d’autre part, le Collège communal les a portés à la connaissance du public pendant une durée de 30 jours, comme le prescrit l’article 24, 1^o, du décret et, enfin, avec les résultats des enquêtes publiques, les a soumis à la décision du Conseil communal, respectant ainsi les termes de l’article 15 de ce même décret ; qu’à partir du moment où le collège communal accepte que des plans modifiés soient déposés et en accuse réception, comme prévu par l’article D.IV.42 du CoDT, il ne peut être soutenu que les différents plans de délimitation qui ont été fournis et sur la base desquels le Conseil communal a déjà statué depuis le début de l’instruction de cette demande urbanistique sont “irrecevables”, “interdits” et/ou “illégaux” ;

Considérant que, pour rappel, tant que la décision relative à la voirie communale n’est pas devenue définitive, la procédure qui vise la demande de permis d’urbanisation est suspendue et aucun permis ne peut être octroyé tant que les limites extérieures de la voirie ne sont autorisées ; qu’à ce jour, aucun permis n’autorise l’urbanisation du bien étant entendu qu’aucune décision octroyant les nouvelles voiries à créer et celles à supprimer/modifier n’est devenue définitive ».

Le moyen part de la prémisse erronée en droit selon laquelle une demande de création et de suppression de voiries communales qui relève de l’article D.IV.41

du CoDT ne peut faire l'objet d'un dépôt de plans modificatifs. Partant d'un tel postulat, le grief n'est pas fondé.

Au demeurant, la partie requérante ne soutient pas que le dépôt des plans modificatifs lors de l'instruction administrative au premier échelon administratif méconnaît l'article D.IV.42 du CoDT.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

25. 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}.

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

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

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 requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé le 6 octobre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux