

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.908 du 8 juillet 2025

A. 240.903/XIII-10.231

En cause :

1. **G.E.,**
2. **la société à responsabilité limitée R20 AVOCAT,**
3. **P.K.,**
4. **P.V.,**

ayant tous élu domicile chez
M^{es} Fabrice EVRARD et Emilie MOYART, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la ville d'Ottignies–Louvain-la-Neuve,
représentée par son collège communal,

Partie intervenante :

la société anonyme VLASIMMO,
ayant élu domicile chez
M^e Lionel-Albert BAUM, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 janvier 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 16 juin 2020 par laquelle le conseil communal de la ville d'Ottignies–Louvain-la-Neuve approuve, d'une part, l'ouverture de voirie sollicitée par la société anonyme (SA) Vlasimmo dans le cadre de la demande de permis d'urbanisation ayant pour objet l'urbanisation d'un bien situé quartier de Ferrières à Ottignies–Louvain-la-Neuve et, d'autre part, le plan de délimitation de la voirie communale, établi le 4 avril 2017 et modifié le 12 décembre 2017, représentant les emprises des voiries et espaces publics à créer et à céder à la ville.

II. Procédure

Par une requête introduite le 15 mars 2024, la SA Vlasimmo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Un mémoire ampliatif a été régulièrement introduit.

M. Nicolas Litvine, 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 juin 2025.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Zoé de Limbourg, *loco* M^{es} Fabrice Evrard et Emilie Moyart, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Lionel-Albert Baum, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint, 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

1. Le 7 avril 2017, la SA Vlasimmo introduit une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet l'urbanisation en dix zones, pour un maximum de 29 logements, d'un bien sis dans le hameau de Ferrières à Cérroux-Mousty (Ottignies–Louvain-la-Neuve), sur des terrains cadastrés 2^e division, section B, parcelles n^{os} 342A, 342B, 343, 344B, 345A, 345E, 349, 350, 351, 352C, 353D, 354, 355B, 356, 357, 358A, 359A, 373L, 374, 375A, 375B, 376C, 376D, 379B, 385C, 385/02A, 386A, 387B, 388B, 389A, 390F et 391.

Cette demande de permis est accompagnée d'une demande de création, de modification et de suppression de voiries communales.

Une étude d'incidences sur l'environnement figure au dossier de demande.

Le bien est situé en zone d'habitat et en zone agricole au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez adopté par un arrêté royal du 28 mars 1979.

Les derniers compléments du dossier sont déposés le 12 juillet 2019.

2. Une enquête publique est organisée du 23 novembre au 23 décembre 2019. Elle suscite le dépôt de 25 réclamations.

3. Différents avis sont émis au cours de l'instruction administrative de la demande de permis, dont ceux, défavorables :

- du collège communal de Genappe, donné le 15 janvier 2020 ;
- du collège communal de Court-Saint-Étienne, émis le 9 octobre 2019.

4. Le 16 juin 2020, le conseil communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve autorise la création, la modification et la suppression de voiries communales.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est notamment rédigé comme suit :

« Considérant que le bien est situé dans le périmètre du Plan Communal d'Aménagement "de Ferrières" approuvé par l'Arrêté ministériel daté du 8 octobre 2012, et qui, approuvé avant l'entrée en vigueur du CoDT, est devenu schéma d'orientation local (SOL),

Considérant que le dossier du PCA de Ferrières approuvé par arrêté ministériel le 8 octobre 2012 contient spécifiquement un plan dénommé "Plan d'expropriation" adopté définitivement par le Conseil communal en date du 28 février 2012,

Considérant que la Ville a sollicité par courriers datés du 29 avril 2019 les avis des Collèges communaux de Genappe et de Court-Saint-Étienne et du Service Régional d'Incendie,

Considérant l'avis défavorable du Service Régional d'Incendie, référence OL2155LOT/001/EdC/190923/RP daté du 23 septembre 2019 et réceptionné à la Ville le 26 septembre 2019,

Considérant les modifications apportées par le demandeur afin de respecter ce rapport du SRI,

Considérant que le Collège communal de Genappe a remis un premier avis favorable conditionnel daté du 9 octobre et réceptionné à la Ville le 18 octobre 2019, et ensuite un second avis, défavorable, daté du 15 janvier 2020 et réceptionné par la Ville le 18 février 2020 ; que ledit avis défavorable est motivé principalement par le changement de statut de certains sentiers et par l'impact

potentiel du projet sur la mobilité au sein des voiries proches situées sur son territoire communal,

Considérant l'avis défavorable du Collège communal de Court-Saint-Étienne daté du 9 octobre et réceptionné par la Ville le 15 octobre 2019 ; que ledit avis défavorable est principalement motivé par les craintes en matière de ruissellement potentiel des eaux vers son territoire communal, situé en aval,

Considérant l'avis défavorable du 9 décembre 2019 de la CCATM, au motif qu'elle souhaite réhabiliter tous les sentiers existants dans le périmètre, maintenir le sentier n° 68, et refuser la suppression du sentier n° 69 Nord, ainsi que créer des chemins modes doux,

[...]

Considérant que la demande a été soumise aux formalités d'enquête publique du 23 novembre au 23 décembre 2019, pour les motifs ci-dessous :

- le projet prévoit l'ouverture, l'élargissement, la modification et la suppression de voiries communales, et en particulier la création d'une nouvelle voirie d'accès destinée à accéder à la partie du hameau qui va être ouverte à la construction de nouvelles habitations ;
- le projet déroge aux prescriptions urbanistiques du PCA de Ferrières devenu SOL applicables au bien en ce qui concerne :
 - o épuration individuelle (autorisée : épuration collective) ;
 - o abattage/suppression de plusieurs arbres repris au PCA en bordure Est de la nouvelle place et replantation correspondante,

Considérant que, pour tous les autres éléments, le projet respecte les options et prescriptions du PCA de Ferrières devenu SOL,

[...]

Considérant que le Conseil communal doit se prononcer sur le tracé de la voirie à créer et l'aménagement de ses abords au regard des compétences dévolues à la Ville en matière de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité de passage dans les espaces publics, ainsi que la contribution des nouvelles voiries au maillage viaire et à l'amélioration des moyens de circulation des différents modes de déplacement,

Considérant que, dans ce cadre, il n'y a pas lieu d'examiner l'ensemble des aspects tenant au projet de permis d'urbanisation dont la voirie à créer constitue l'un des éléments ; que les observations et réclamations émises dans le cadre de l'enquête publique et étrangères aux questions de voirie seront examinées par le Collège communal dans le cadre de sa décision sur la demande de permis d'urbanisation,

Considérant que la voirie projetée s'inscrit dans le respect fidèle des dispositions relatives à la voirie du PCA de Ferrières adopté en 2012,

[...]

Considérant que le projet prévoit également l'aménagement de voiries destinées à la mobilité douce ; qu'ainsi, le sentier n° 76 en liaison Ouest-Est et le n° 69 dans le sens Nord-Sud sont conservés et élargis ; que la partie du tracé du sentier n° 69 comprise entre la nouvelle voirie créée et sa jonction avec le sentier n° 72 au Sud est repositionnée conformément à son implantation reprise à l'Atlas des chemins ;

[...]

Considérant que les liaisons cyclables et piétonnes sont d'une part incorporées à cette voirie principale nouvelle et, d'autre part, développées sur plusieurs sentiers

existants réaménagés à cette fin ; qu'une rationalisation et une amélioration des sentiers existants (selon l'Atlas) sont effectuées,

[...]

Considérant que le dossier déposé comporte un plan intitulé "Plan de délimitation de la voirie communale", établi par [M.D.], Géomètre-Expert, en date du 4 avril 2017 et modifié le 12 décembre 2017, représentant les voiries et espaces publics à créer et à céder à la Ville,

Considérant que le plan n° 2M13-040-PU/10B intitulé "Plan terrier voirie - égouttage", daté du 21 juin 2016 et indicé du 6 novembre 2019, et les plans intitulés "Option architecturales d'ensemble - Plan masse" et "Option architecturale d'ensemble - Plan d'occupation projetée" datés du 6 novembre 2019, établis par le bureau [C.], ont été également présentés à la consultation des conseillers à titre illustratif du projet d'urbanisation dans son ensemble,

Considérant que seul le plan intitulé "Plan de délimitation de la voirie communale" porte sur la détermination des voiries et espaces publics destinés à être cédés à la Ville et relevant de la compétence du Conseil communal ; que les autres plans ne sont joints au dossier qu'à titre d'information sur le projet de permis dans son ensemble ».

5. Douze recours administratifs sont introduits auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cet acte.

6. Ces recours donnent lieu à un arrêté ministériel de refus adopté le 21 décembre 2020.

7. À la suite de la saisine du médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le ministre de l'Aménagement du territoire procède au retrait de son arrêté du 21 décembre 2020 et adopte un nouvel acte le 20 mai 2021.

8. Sur recours des parties à la cause, l'arrêté ministériel du 20 mai 2021 est annulé par l'arrêt n° 257.792 du 6 novembre 2023, l'arrêté du 21 décembre 2020 ayant été adopté par un auteur incompétent *ratione temporis*.

L'article 3 du dispositif de l'arrêt n° 257.792 du 6 novembre 2023 se lit comme suit :

« À dater de la réception de la notification du présent arrêt, [les parties requérantes] disposent d'un délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation contre la décision du 16 juin 2020 par laquelle le conseil communal de Ottignies-Louvain-la-Neuve autorise la création, la modification et la suppression de voiries communales, telles qu'identifiées sur le plan dressé par un géomètre-expert le 4 avril 2017 et modifié le 12 décembre 2017 ».

9. Le 14 juin 2024, le ministre délivre à la SA Vlasimmo le permis d'urbanisme sollicité.

Cet acte fait l'objet d'un recours en annulation actuellement pendant (affaire A.242.945/XIII-10.491).

IV. Intervention

Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention de la SA Vlasimmo, qui est la bénéficiaire de l'acte attaqué.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les requérants indiquent que les trois premiers d'entre eux sont domiciliés ou ont leur siège social dans le hameau de Ferrières et que leurs domiciles ou siège sont directement attenants aux emprises sur lesquelles les voiries sont créées, modifiées ou supprimées par l'acte attaqué.

Ils exposent que le quatrième requérant est domicilié à Court-Saint-Étienne, dans le quartier de Limauges, qui jouxte le futur lotissement envisagé par la SA Vlasimmo. Ils indiquent que la rue de Limauges est la rue perpendiculaire à la Tienne du Pâturage, sur laquelle la nouvelle voirie sera notamment construite et que le projet modifiera donc le cadre de vie de son quartier.

Ils précisent avoir chacun introduit une réclamation dans le cadre de l'enquête publique ainsi qu'un recours au Gouvernement wallon à l'encontre de l'acte attaqué. Ils ajoutent que leur intérêt au recours a été confirmé par l'arrêt n° 257.792 du 6 novembre 2023.

B. La requête en intervention

La partie intervenante s'interroge sur l'intérêt au recours des requérants dans la mesure où leur requête revient à contester une décision d'ouvrir une voirie dont l'implantation, la largeur et la longueur ont été fixées par un plan communal d'aménagement (PCA) définitif, à valeur réglementaire et non contesté par eux.

Elle affirme que ce PCA existait lorsque les requérants ont acquis leur propriété et que l'origine de leurs griefs se situe dans ce plan à valeur réglementaire et définitif, et non dans l'acte attaqué, lequel ne fait que le mettre en œuvre.

C. Le mémoire ampliatif

Les requérants soutiennent que l'approbation du PCA de Ferrières par un arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 2012, sans contestation de leur part, ne dément pas leur intérêt à agir dans la présente affaire.

En premier lieu, ils considèrent que leur intérêt au recours a été confirmé par l'arrêt n° 257.792 du 6 novembre 2023 précité, d'autant que cet arrêt les invitait expressément à introduire un recours en annulation à l'encontre de l'acte attaqué.

En second lieu, ils estiment qu'un PCA n'est, suivant l'article 49 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), qu'un plan, qualifié aujourd'hui de schéma d'orientation local (SOL), dont l'objet est de fixer des options d'aménagement. Selon eux, ni l'adoption d'un PCA ni son approbation par l'autorité de tutelle n'impliquent une autorisation d'ouverture de voiries ou un permis d'urbanisme.

Ils ajoutent que l'adoption d'un PCA n'emporte pas de décision définitive dans la mesure où celui-ci peut, d'une part, faire l'objet d'écarts lors de l'adoption des décisions d'ouverture de voirie et de permis d'urbanisme, ce qui est d'ailleurs le cas en l'espèce, et, d'autre part, être révisé ou modifié par la commune, ce qui est également le cas en l'espèce, une telle procédure ayant été initiée en juin 2023.

Par ailleurs, ils relèvent que l'acte attaqué est fondé sur plusieurs documents légalement requis, dont le plan de délimitation, lequel a été établi en 2017, soit postérieurement à l'adoption du PCA. À leur estime, il ne peut leur être reproché de ne pas avoir attaqué le PCA de Ferrières lors son adoption, dès lors qu'à cette date, le plan de délimitation de la voirie, qui fonde l'acte attaqué, n'existait pas. Ils ajoutent à cet égard que le plan de délimitation établi en 2017 s'écarte de la voirie envisagée dans le PCA, de sorte qu'un recours à l'encontre du celui-ci n'aurait eu aucune incidence sur leur intérêt dans le présent recours.

De plus, ils font valoir que les trois moyens d'annulation soulevés dans leur requête dénoncent des illégalités qui sont survenues postérieurement à l'adoption du PCA de 2012.

V.2. Examen

1. Tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Pour apprécier l'intérêt de la partie

requérante, il y a notamment lieu de tenir compte de la proximité du projet litigieux avec son bien et du contexte urbanistique dans lequel il s'inscrit.

Lorsque le requérant est domicilié, propriétaire ou exploite un établissement à proximité immédiate du projet litigieux et que celui-ci est de nature à présenter des incidences sur le bon aménagement du quartier, ces seules circonstances suffisent à établir son intérêt à agir.

Par contre, lorsque le bien du requérant ne se trouve pas à proximité immédiate du projet litigieux, il ne peut être considéré comme un voisin immédiat du projet, de sorte qu'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.

2. En l'espèce, la modification de la voirie en vue de permettre la création d'un nouveau lotissement à proximité directe du domicile ou du siège social des requérants est de nature à avoir une influence sur leur cadre de vie.

3. Cet intérêt au recours ne peut être dénié par la seule circonstance que les requérants n'ont pas attaqué le PCA de Ferrières, devenu SOL depuis l'entrée en vigueur du Code du développement territorial (CoDT), en application de l'article D.II.66, § 1^{er}, de ce code.

D'une part, la modification de la voirie ne peut être opérée sur la seule base de ce SOL.

D'autre part, l'article D.II.16 du CoDT fait du SOL un instrument à valeur indicative.

Partant, même si le SOL contient des indications relatives aux voiries, il n'a pas vocation à se substituer à l'autorisation de création, de modification ou de suppression de voirie communale organisée par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. Il ne prive d'ailleurs pas l'autorité en charge de l'application de cette police administrative spéciale de son pouvoir d'appréciation en la matière.

4. Dès lors que l'acte attaqué constitue l'autorisation sans laquelle la modification de voirie litigieuse qui affecte leur cadre de vie ne peut être réalisée, les requérants ont intérêt à en demander l'annulation.

Il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie intervenante n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles 14 et 15 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des principes de bonne administration, en particulier le devoir de minutie, et du principe général de motivation interne des actes administratifs, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur de droit, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les requérants déduisent des articles 14 et 15 du décret du 6 février 2014 précité que, lorsqu'une voirie se prolonge sur le territoire d'une commune limitrophe, le collège communal saisi de la demande de création, de modification ou de suppression de cette voirie est tenu de l'adresser simultanément aux communes concernées et au collège provincial.

Ils relèvent que la notion de « voirie se prolongeant sur le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes », visée à l'article 14, alinéa 1^{er}, n'est pas expressément définie dans les travaux parlementaires du décret. Se fondant sur des passages de ces travaux ainsi que sur l'emploi, dans l'article 14, des termes « voirie se prolongeant » – par opposition à l'évocation de « tronçons » dans le commentaire de l'article 15 –, ils considèrent que l'article 14 impose que toute modification, création ou suppression de voirie ayant une influence directe sur le réseau viaire de la commune limitrophe soit soumise à la procédure de consultation, que les changements opérés se trouvent ou non sur le territoire de cette dernière.

Ils soutiennent que la demande de création, de modification ou de suppression de voirie en cause porte notamment sur des voies se prolongeant sur le territoire de communes limitrophes au sens de l'article 14 du décret du 6 février 2014.

Reproduisant des extraits du plan de délimitation joint à la demande, ils identifient trois endroits où les voiries modifiées par l'acte attaqué se prolongent sur le territoire des communes limitrophes de Genappe et Court-Saint-Étienne.

Ils ajoutent que le plan-masse et le document de justification de modification de la voirie établissent que des travaux d'aménagement sont également prévus sur le territoire de la ville de Genappe. Ils relèvent en ce sens que les collèges communaux des communes limitrophes, consultés au cours de l'instruction, ont confirmé dans leurs avis défavorables que les modifications envisagées auront un

impact sur leur territoire, ce qui avait déjà été relevé dans l'étude d'incidences sur l'environnement.

Ils déduisent des éléments qui précèdent que l'article 14 du décret du 6 février 2014 était applicable en l'espèce et que les demandes d'avis adressées aux collèges communaux de Genappe et Court-Saint-Étienne ne répondent pas aux exigences de cette disposition, d'autant que ces avis sont défavorables et que l'auteur de l'acte attaqué ne les a pas suivis.

Revenant sur l'interprétation qu'il convient de réserver à cette disposition, ils soutiennent qu'à aucun moment, le législateur n'a considéré que le prolongement d'une voirie au sens de l'article 14 du décret précité devait être assimilé à « une modification matérielle du tracé » de cette voirie sur le territoire de plusieurs communes. Ils soulignent également que les travaux parlementaires évoquent le besoin de disposer d'une « vision globale » de l'aménagement du réseau viaire lorsque la création, la modification ou la suppression de la voirie est située à proximité d'une commune limitrophe.

B. La requête en intervention

La partie intervenante soutient que les voiries évoquées par les requérants ne se prolongent pas sur le territoire de communes limitrophes au sens de l'article 14 du décret du 6 février 2014 précité.

Elle fait valoir que les travaux préparatoires de ce décret ne définissent pas ce que constitue une « voirie se prolongeant sur le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes ». Elle se réfère à un article de doctrine qui concède le manque de clarté de la disposition et qui indique qu'il convient « de considérer, comme le voudrait la logique, que le prolongement d'une voirie sur le territoire de plusieurs communes s'entend donc bien d'une modification matérielle du tracé de celle-ci sur plusieurs communes, qu'il s'agisse de création, de modification ou de suppression ».

Elle ajoute qu'une telle position trouve un écho dans le commentaire de l'article 15 figurant dans le projet ayant abouti au décret du 6 février 2014, dont elle déduit que le législateur a visé, à l'article 14, les situations dans lesquelles différents tronçons d'une voirie sont modifiés, supprimés ou créés simultanément sur plusieurs communes.

Elle considère que cette interprétation est « logique dans la mesure où les voiries communales répondent à la logique du réseau (voy. notamment les articles 1^{er} et 11 du décret) qui suppose une interconnexion entre elles ». Selon elle, à suivre les

requérants, « l'une prolongerait toujours l'autre, de telle manière que l'avis des conseils communaux devrait toujours être sollicité lorsqu'une modification de la voirie interviendrait, ce qui n'est pas l'hypothèse envisagée par le législateur ».

Elle fait enfin valoir que la dernière phrase de l'article 14 du décret précité confirme cette analyse et soutient que, dans l'esprit de ce texte, les communes consultées sont celles où un dossier de demande est déposé, ce qui suppose bien une modification de voirie sur leur territoire.

Elle conclut que, dans le cas d'espèce, les modifications, suppressions ou créations de voiries qui font l'objet de la demande litigieuse sont uniquement situées sur le territoire d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de solliciter l'avis des conseils communaux des communes limitrophes ni, partant, celui du collège provincial.

C. Le mémoire ampliatif

Les requérants contestent l'interprétation de l'article 14 du décret du 6 février 2014 proposée par la partie intervenante dans la mesure où elle ajoute une condition que ne prévoit pas le texte décretal, à savoir que cette disposition ne s'applique que lorsqu'il y a une modification matérielle de la voirie sur plusieurs communes.

À cet égard, ils mettent en exergue les termes de l'article 14, alinéa 1^{er}, qui disposent que c'est la voirie qui doit « se prolonge[r] » au-delà de la limite communale pour que cette disposition s'applique, et non son ouverture, sa modification ou sa suppression.

Se référant à la définition usuelle du verbe « se prolonger », ils estiment que le texte de l'article 14 du décret précité n'implique pas nécessairement une modification matérielle du tracé de la voirie au-delà de la limite communale.

Ils ajoutent que l'interprétation soutenue par la partie intervenante n'est manifestement pas conforme à la *ratio legis* du décret du 6 février 2014 dès lors que, conformément à l'article 7 de ce décret, lorsqu'une demande d'ouverture, de modification ou de suppression de voirie concerne plusieurs tronçons situés de part et d'autre d'une limite communale, une demande d'autorisation doit être introduite auprès du conseil communal de chaque commune, pour les tronçons respectivement situés sur son territoire. Ils en déduisent que, puisque chaque commune est seule compétente pour autoriser l'ouverture, la modification ou la suppression de tronçons de voirie situés sur son propre territoire, l'article 14 du décret n'a d'autre objet que de

permettre à une commune limitrophe de donner un avis sur les demandes d'ouverture, de modification ou de suppression de tronçons de voirie situés sur le territoire de la commune voisine.

Selon eux, l'obligation de solliciter l'avis de la commune limitrophe sur l'ouverture, la modification ou la suppression de tronçons de voirie qui ne sont pas situés sur son territoire ne s'explique que par le fait que cette voirie « se prolonge » sur le territoire de la commune limitrophe et que la modification envisagée sur un territoire communal voisin peut avoir une influence sur l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales de la commune limitrophe, ainsi que sur leur maillage.

Ils soutiennent qu'en l'espèce, la modification envisagée sur le territoire de la commune « initiale » a un tel impact sur les communes limitrophes, même s'il n'y a pas de changement sur le territoire de celles-ci. Ils illustrent leurs propos comme suit :

« La demande d'ouverture et d'élargissement des limites de la nouvelle voirie "Hergé" sur le territoire de la commune d'Ottignies-Louvain-La-Neuve a une influence sur l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité de la rue de Ferrières à Genappe, dans laquelle elle se prolonge ;

La demande de modification de l'emprise des sentiers communaux n^{os} 69 et 72 sur le territoire de la commune d'Ottignies-Louvain-La-Neuve a une influence sur l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des mêmes sentiers qui se prolongent sur le territoire de Court-Saint-Étienne ;

La demande de suppression du sentier communal n^o 71 sur le territoire de la commune d'Ottignies-Louvain-La-Neuve a une influence sur l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité de ce même sentier qui se prolonge dans la Tienne du pâturage sur le territoire de Court-Saint-Étienne ».

Ils font enfin valoir que l'avis du collège provincial est toujours utile, qu'il y ait ou non modification matérielle de la voirie de part et d'autre de la limite communale, dès lors qu'il permet à une autorité supracommunale de se pencher sur une situation dans laquelle deux communes voisines concernées pourraient avoir des intérêts contradictoires.

D. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante estime que les travaux préparatoires des articles 14 et 15 du décret du 6 février 2014 précité sont clairs dans la mesure où chaque exemple cité concerne une demande de modification de voirie sur le territoire de plusieurs communes.

Elle est d'avis que l'interprétation suggérée par les requérants revient à priver de son utilité la procédure de base organisée à l'article 11 du décret précité.

Elle soutient que l'interprétation qu'elle défend est corroborée, de manière indirecte, par l'arrêt n° 207.013 du 26 août 2010 dont elle déduit que la proximité entre voiries « ne suffit pas à considérer qu'une modification d'une portion de voirie soit nécessairement liée à une autre portion de la même voirie ou d'une autre constituant le même réseau ». Elle résume sa thèse en ces termes :

« [I]l n'y a de prolongement de voirie que lorsque la demande vise soit à modifier plusieurs portions situées sur le territoire communal de différentes communes, soit si la modification envisagée ne s'effectuant que sur une seule portion et sur une seule commune est incomplète sans une autre modification sur le territoire d'une autre commune qui en serait le complément indispensable. Si l'intervention ponctuelle projetée sur une seule commune est indépendante et se suffit à lui-même, il n'est pas requis d'avoir une vision globale et de suivre la procédure visée aux articles 14 et 15 dudit décret ».

Sur la première situation mise en exergue par les requérants, elle soutient que l'intervention projetée porte, en réalité, non pas sur la rue Hergé (ou chemin n° 8), mais vise à ouvrir une nouvelle voirie « perpendiculaire » à la rue Hergé (chemin n° 8) et modifier le sentier n° 68. À son estime, une telle opération se suffit en elle-même et n'a pas besoin d'une adaptation sur une autre portion de voirie ni sur un autre territoire communal, de sorte qu'il n'y a pas d'interdépendance fonctionnelle avec une autre voirie ou portion de voirie. Elle ajoute que le chemin n° 8 n'est pas une impasse dès lors qu'il se poursuit et rejoint le sentier n° 69.

Sur la deuxième situation mise en exergue par les requérants, elle soutient que l'objectif de la demande est de rectifier le tracé du sentier n° 69, tel que repris à l'Atlas des voiries communales, pour le faire correspondre avec le sentier constaté sur site. Il s'agit, selon elle, d'une actualisation du sentier recommandée par le décret du 6 février 2014. De son point de vue, la suppression d'une portion de ce sentier et sa rectification se suffisent à elles-mêmes et n'ont pas d'impact sur les voiries situées sur la commune de Court-Saint-Étienne.

Sur la troisième situation mise en exergue par les requérants, elle soutient que la création d'une placette en lieu et place de deux sentiers situés sur le territoire communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve se suffit à elle-même et n'a aucune incidence sur la portion de sentier située sur le territoire de la commune de Court-Saint-Étienne.

E. Le dernier mémoire des requérants

Les requérants estiment que l'arrêt n° 207.013 du 26 août 2010 auquel se réfère la partie intervenante n'est pas pertinent puisqu'il concerne l'interprétation à donner aux articles D.62 et R.57 du livre I^{er} du Code de l'environnement, imposant la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement unique pour les demandes de permis relatives à un même projet. Ils estiment que cette situation, en particulier le lien d'interdépendance fonctionnelle examiné, est sans lien avec l'interprétation à donner à l'article 14 du décret du 6 février 2014 précité.

Sur la première situation qu'ils mettent en exergue, ils font valoir que la nouvelle voirie a vocation à devenir, selon les termes du dossier de demande, la future « voirie secondaire de liaison inter-villages » et doit desservir le trafic en provenance de la rue de Ferrières à Genappe. À leur estime, cette nouvelle voirie constitue donc la prolongation immédiate et nouvelle de la rue de Ferrières à Genappe, ce que les termes de l'acte attaqué confirment.

Sur la deuxième situation mise en exergue, ils maintiennent que les sentiers n° 69 et 72 se prolongent effectivement sur le territoire de la commune de Court-Saint-Étienne en faisant valoir que « ce constat est évident pour le sentier n° 72, dont le tracé est modifié sur le territoire d'Ottignies, alors qu'il se prolonge sur celui de Court-Saint-Étienne » et que « le tronçon du sentier n° 69 – qui est supprimé et déplacé vers le “sentier pratiqué” – est directement connecté et se prolonge sur le sentier n° 72 (dont l'assise est partiellement à Court-Saint-Étienne) et sur le sentier n° 70 (dont l'assise est totalement à Court-Saint-Étienne) ».

Sur la troisième situation mise en exergue, ils font valoir que, d'une part, la création de la placette en cause vient en remplacement de deux sentiers (n° 71 et 76), dont certains tronçons sont supprimés par l'acte attaqué et, d'autre part, « le tronçon du sentier n° 71 qui est supprimé, se prolonge directement – et exclusivement – sur la Tienne du Pâturage située juste au-delà de la limite de territoire de Court-Saint-Étienne ».

VI.2. Examen

1. L'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale établit la règle de base suivant laquelle 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.

Il résulte des termes de cette disposition qu'au premier échelon de la procédure administrative, aucune voirie communale ne peut être modifiée sans l'autorisation de la commune sur le territoire de laquelle la modification est sollicitée.

2. L'article 14 du même décret dispose comme il suit :

« Si la demande concerne une voirie se prolongeant sur le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes, la demande et les résultats de l'enquête publique sont simultanément adressés aux conseils communaux de ces communes et au collège provincial compétent pour le territoire de chaque commune où est située la voirie faisant l'objet de la demande.

Les conseils communaux et le ou les collèges provinciaux rendent leur avis dans un délai de trente jours à compter de la réception du dossier, faute de quoi il est passé outre.

Les avis du ou des collèges provinciaux, lorsqu'ils sont rendus dans les délais impartis, sont des avis conformes pour les conseils communaux concernés ».

L'article 15 du décret précité se lit de la façon suivante :

« Le conseil communal prend connaissance des résultats de l'enquête publique et, le cas échéant, des avis des conseils communaux et des collèges provinciaux.

Dans les septante-cinq jours à dater de la réception de la demande, visée à l'article 13, il statue sur la création, la modification ou la suppression de la voirie communale. Ce délai est porté à cent cinq jours dans le cas visé à l'article 14 ».

3. Le mécanisme mis en place par l'article 14 doit, conformément à l'alinéa 1^{er} de cette disposition, être initié dès que « la demande concerne une voirie se prolongeant sur le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes ».

Les termes de cette disposition ne définissent pas ce qu'il faut entendre par « voirie se prolongeant » sur le territoire d'une telle commune, mais ils ne subordonnent pas la consultation des conseils communaux voisins et du collège provincial concerné au fait que la modification de la voirie en elle-même se rapporte au territoire de la commune limitrophe.

Partant, dès lors que le législateur n'impose pas expressément que la modification en cause se trouve sur le territoire de la commune limitrophe, une telle exigence supplémentaire ne peut être ajoutée au texte décretal, « une voirie se prolongeant sur le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes » devant s'interpréter selon le sens usuel des mots.

4. Cette interprétation se concilie non seulement avec les termes de l'article 14 du décret du 6 février 2014 précité mais également avec la règle de

principe établie à l'article 7 de celui-ci, selon laquelle chaque commune est compétente pour les modifications de voirie communale se rapportant à son territoire.

5. Les travaux préparatoires, bien que non décisifs sur la problématique examinée, n'invalident pas cette interprétation.

Il y a lieu de relever en particulier l'exemple suivant donné par le ministre en commission :

« Sur l'avis conforme supracommunal en cas de déclassement, c'est le cas. Si un chemin passe sur plusieurs communes et que l'on demande un avis pour sa création au niveau provincial, c'est bien un avis conforme, c'est la même chose que si l'on veut faire disparaître une partie de ce chemin. Heureusement d'ailleurs, sinon, si deux communes n'ont pas le même avis et qu'il y en a une des deux qui décide de le faire disparaître, la province pourra jouer son rôle en refusant le déclassement et le chemin restera sur sa totalité. Une des manières intelligentes dont je vois le contrôle provincial sur des cas qui concernent plusieurs communes ou plusieurs provinces, c'est d'avoir une vision plus générale en disant : "On ne peut pas laisser faire une commune qui veut faire disparaître son morceau, l'autre qui veut le garder, la troisième qui veut de nouveau le faire disparaître. Le sentier, le cheminement perd tout son sens" » (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2013-2014, CRIC 63, p. 19).

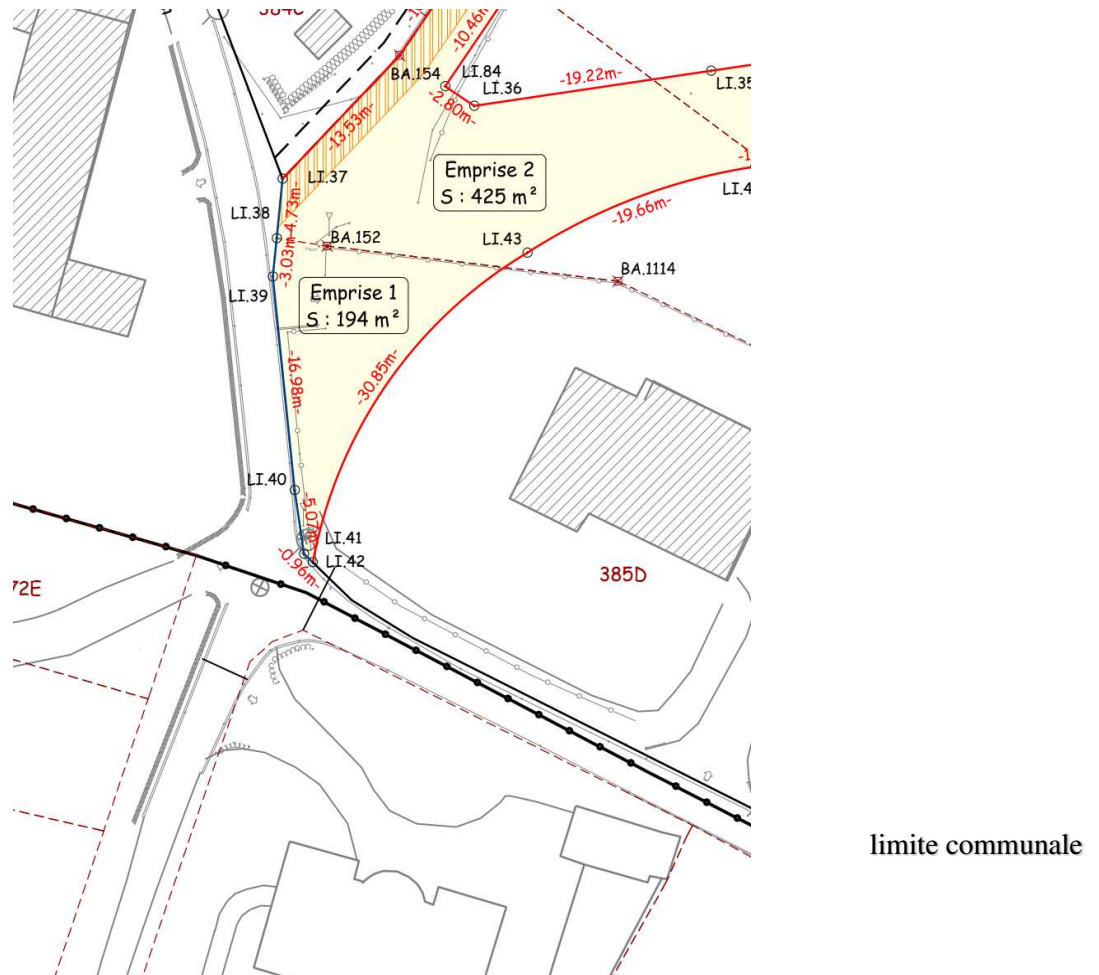
6. Selon l'article 2 du décret du 6 février 2014, une voirie communale est une « voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale ».

La voirie qui, au sens de l'article 14, alinéa 1^{er}, du même décret se prolonge sur le territoire de la commune limitrophe s'entend dès lors d'une voirie qui s'étend au-delà de la limite communale, le verbe « se prolonger », entendu dans son acception spatiale, signifiant « aller plus loin » (Le Robert en ligne).

7. La notion de « voirie se prolongeant sur le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes » implique qu'il est question d'une même voie, ce qui est une question de pur fait.

Une telle appréciation peut notamment prendre en considération le maintien des principales caractéristiques de la voie concernée de part et d'autre de la limite entre communes. Compte tenu du souci de cohérence ayant motivé l'adoption de l'article 14 du décret précité, l'incidence qu'est susceptible d'avoir la modification envisagée sur l'utilisation de la voirie située sur la commune limitrophe est également un élément pertinent à prendre en compte.

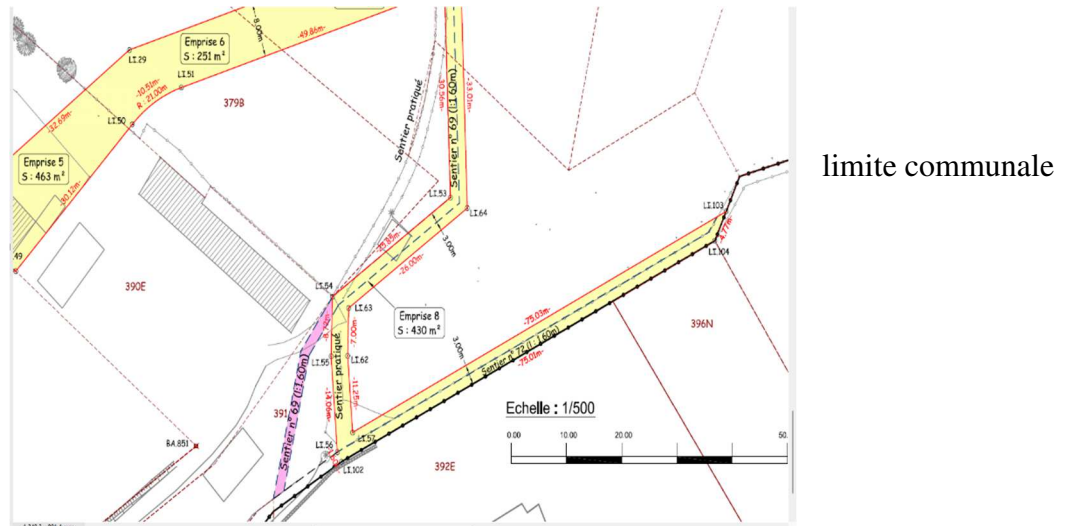
8. S'agissant de la première situation mise en exergue par les requérants, il y a lieu de constater que la voirie qui sera modifiée par l'ajout des emprises 1 et 2 présente une continuité directe et naturelle sur le territoire de la ville de Genappe dès lors que la branche Est du croisement est une voie sans issue et que la branche Ouest de celui-ci est un chemin privé.



Compte tenu de la configuration des lieux, la demande, matérialisée par ces deux emprises, concerne dès lors une voirie se prolongeant sur le territoire d'une commune limitrophe au sens de l'article 14, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité.

Partant, le grief est fondé dans la mesure où ni le conseil communal de Genappe ni le collège provincial du Brabant wallon n'ont été consultés, alors que cette formalité obligatoire est susceptible d'exercer une incidence sur le sens de la décision prise, ne fût-ce qu'au motif que l'avis de l'autorité provinciale lie l'autorité communale saisie de la demande.

9. S'agissant de la deuxième situation mise en exergue par les requérants, il y a lieu de constater que l'emprise du sentier n° 72 est modifiée par l'acte attaqué et que ce sentier figure partiellement sur le territoire de la commune de Court-Saint-Étienne.

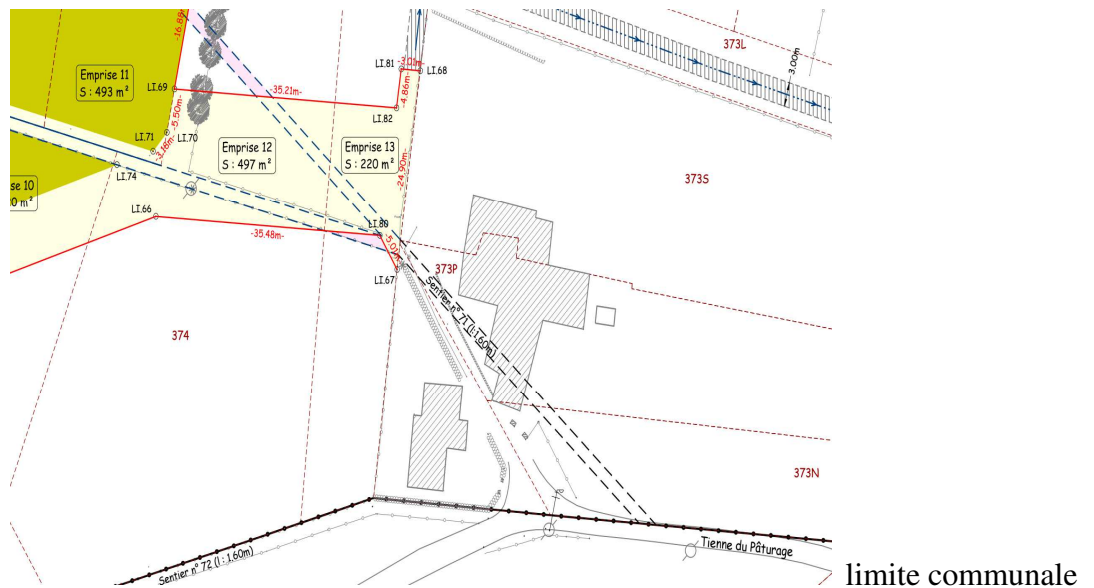


Il s'ensuit que la demande concerne une voirie se prolongeant sur le territoire d'une commune limitrophe au sens de l'article 14, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité.

Partant, le grief est fondé dans la mesure où ni le conseil communal de Court-Saint-Étienne ni le collège provincial du Brabant wallon n'ont été consultés, alors que cette formalité obligatoire est susceptible d'avoir exercé une incidence sur le sens de la décision prise, ne fût-ce qu'au motif que l'avis de l'autorité provinciale lie l'autorité communale saisie de la demande.

En revanche, les éléments avancés dans la requête en annulation ne permettent pas de conclure que le sentier n° 69 concerne une voirie se prolongeant sur le territoire d'une commune limitrophe.

10. S'agissant de la troisième situation mise en exergue par les requérants, il y a lieu de constater que les emprises 12 et 13 modifient le sentier n° 71 lequel, à tout le moins en droit et selon les indications figurant sur le plan ci-dessous, se prolonge sur le territoire de la commune de Court-Saint-Étienne.



Il s'ensuit que la demande concerne une voirie se prolongeant sur le territoire d'une commune limitrophe au sens de l'article 14, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité.

Une telle adaptation est susceptible d'avoir des incidences sur l'utilisation de la voirie située sur la commune limitrophe.

Partant, le grief est fondé dans la mesure où ni le conseil communal de Court-Saint-Étienne ni le collège provincial du Brabant wallon n'ont été consultés, alors que cette formalité obligatoire est susceptible d'avoir exercé une incidence sur le sens de la décision prise, ne fût-ce qu'au motif que l'avis de l'autorité provinciale lie l'autorité communale saisie de la demande.

11. En conclusion, le premier moyen est fondé en ses trois griefs, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Les requérants 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 SA Vlasimmo est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du 16 juin 2020 par laquelle le conseil communal de la ville d'Ottignies–Louvain-la-Neuve approuve, d'une part, l'ouverture de voirie sollicitée par la SA Vlasimmo dans le cadre de la demande de permis d'urbanisation ayant pour objet l'urbanisation d'un bien situé quartier de Ferrières à Ottignies–Louvain-la-Neuve et, d'autre part, le plan de délimitation de la voirie communale, établi le 4 avril 2017 et modifié le 12 décembre 2017, représentant les emprises des voiries et espaces publics à créer et à céder à la ville.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'acte annulé.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, 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 950 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 800 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 juillet 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Pierre-Olivier de Broux,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay