

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 237.947 du 19 avril 2017

A. 220.644/XIII-7824

En cause :

1. **CUVELIER** Valère,
 2. **OSSOWSKI** Nicolas,
- ayant tous deux élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
avenue Alphonse Valkeners 5/1
1160 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

la Commune de Braine-l'Alleud,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît HAVET, avocat,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 novembre 2016, Valère CUVELIER et Nicolas OSSOWSKI demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté pris le 2 septembre 2016 par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal du Gouvernement wallon aux termes duquel celui-ci déclare les recours introduits à l'encontre de la délibération du conseil communal de la commune de Braine-l'Alleud du 6 juin 2016 «marquant son accord sur le projet de création du contournement ouest de Braine-l'Alleud tel que modifié suite à certaines observations formulées lors de l'enquête publique» recevables mais non fondés et confirme celle-ci" et d'autre part, l'annulation du même arrêté.

II. Procédure

Par une requête introduite le 16 décembre 2016, la commune de Braine-l'Alleud a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Une ordonnance du 8 février 2017, notifiée aux parties et les informant que l'affaire sera traitée par une chambre composée de trois membres, a fixé celle-ci à l'audience du 16 mars 2017 à 09.30 heures.

M. Michel PAQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Messieurs Valère CUVELIER et Nicolas OSSOWSKI, requérants, assistés de M^e Marie BOURGYS, avocat, M^{es} Pierre MOËRYNCK et Clément BOURTEMBOURG, avocats, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Emmanuel ANTOINE, loco M^e Benoît HAVET, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 15 janvier 2016, le collège communal de Braine-l'Alleud propose au conseil communal de marquer son accord sur l'élaboration du projet de plan d'alignement et d'emprises du contournement ouest de Braine-l'Alleud et de le charger d'élaborer et de soumettre à enquête publique le projet en question.

2. Le 15 février 2016, le collège communal de Braine-l'Alleud rapporte sa décision du 15 janvier 2016, constatant que, s'agissant d'une nouvelle voirie, c'est l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale qui s'applique. Il

propose au conseil communal de marquer son accord sur le projet de création du contournement ouest de Braine-l'Alleud et d'être chargé de soumettre à enquête publique ledit projet.

3. Le 15 février 2016, le conseil communal de Braine-l'Alleud marque son accord sur le projet de création du contournement ouest de Braine-l'Alleud et charge le collège communal de soumettre le projet à enquête publique.

4. Du 29 février au 29 mars 2016, une enquête publique se déroule; 413 lettres de réclamations sont déposées, dont celles des requérants.

5. Le 27 avril 2016, une réunion de concertation se tient.

6. Le 27 mai 2016, le collège communal décide de proposer au conseil communal de marquer son accord sur le projet modifié à la suite des propositions contenues dans certaines observations émises lors de l'enquête publique.

7. Par un courrier du 4 juin 2016, certains riverains critiquent le procès-verbal de la réunion de concertation.

8. Le 6 juin 2016, le conseil communal de Braine-l'Alleud décide de marquer son accord sur le projet de création du contournement ouest de Braine-l'Alleud modifié à la suite de certaines observations formulées lors de l'enquête publique.

9. Par un courrier du 14 juin 2016, la commune de Braine-l'Alleud répond au courrier du 4 juin 2016.

10. Du 24 juin au 8 juillet 2016, la décision du conseil communal du 6 juin 2016 est publiée conformément à l'article 17 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

11. Fin juin 2016, certains riverains, dont le second requérant, adressent des recours administratifs organisés au gouvernement à l'encontre de la décision précitée du 6 juin 2016.

Ces recours sont réceptionnés par la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) les 1^{er} et 4 juillet 2016.

12. Le 2 septembre 2016, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal déclare les recours recevables mais non fondés. Partant, il confirme la décision du conseil communal du 6 juin 2016.

Cet arrêté ministériel comporte la motivation suivante :

" [...]

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 de la création, de la modification et de la suppression de la voirie communale et non sur l'aménagement de cette voirie entre ses limites extérieures;

Considérant que de même, la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret de la voirie sort du champ d'application du décret du 6 février 2014, limité à la question de principe de l'aménagement de la voirie;

Considérant qu'à ce propos, l'article 1^{er} du décret précise qu'il «a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage» et qu'il relève la «nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment les besoins de mobilité douce actuels et futurs»; que l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2 du décret stipule quant à lui que la décision sur la création ou modification de la voirie «tend à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication»;

Considérant qu'en l'espèce, le projet préserve l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, en ce qu'il conserve les possibilités de déplacement existantes pour les piétons et cyclistes (actuels chemins vicinaux) tout en ouvrant de nouvelles possibilités pour les véhicules motorisés par l'élargissement de leur assiette et la création de nouvelles connexions; qu'en ce sens, le projet de voirie améliore le maillage des voiries communales;

Considérant que l'assiette de la future voirie, d'une largeur de 15 mètres, permettrait par exemple de réaliser deux bandes de circulation motorisée (2 x 3,50 mètres), deux pistes cyclables (2 x 1,50 mètre) et deux trottoirs (2 x 1,50 mètre) dans chaque sens de circulation, ainsi que des bandes de séparation d'un mètre de large entre la chaussée et l'espace dédié aux cyclistes et piétons;

Considérant que le projet de création, de modification et de suppression de voiries tel que proposé, en l'absence de toute proposition concrète d'aménagement, est donc susceptible de rencontrer les besoins des usagers faibles de la route, en toute sécurité et convivialité;

Considérant que la possibilité qu'offre une assiette de voirie d'une telle largeur, de réaliser des trottoirs larges et confortables ainsi que des pistes cyclables

aménagées et séparées des autres modes de déplacement est de nature à encourager l'utilisation des modes doux de communication, à condition que ces aménagements soient prévus dans un futur projet;

Considérant que pour le surplus, en réponse aux remarques soulevées lors de l'enquête publique, il y a lieu de souligner que :

- Les remarques liées au morcellement des terres agricoles ainsi qu'aux expropriations nécessaires à la réalisation du projet et à leurs conséquences ne concernent pas la question posée au Conseil communal dans le cadre de la police administrative mise en œuvre par le décret du 6 février 2014 lui conférant la compétence de décision relative au principe de création, modification ou suppression d'une voirie communale. En l'espèce, il ne fut pas fait application de la faculté offerte par l'article 39 § 1^{er} du décret précité, en vertu de laquelle il est possible de soumettre le nécessaire plan d'expropriation à enquête publique en même temps que le dossier de création, modification ou suppression de voiries. Cette question de l'expropriation, qui n'est rendue nécessaire que par l'exécution du projet, répondra donc d'une procédure distincte;
- Les zones d'emprise de la future voirie sont clairement définies sur les plans de délimitation. Ceux-ci renseignent les largeurs d'emprise de l'assiette de voirie projetée ainsi que les coordonnées Lambert de nombreux points le long de ses limites;
- La prise en compte du relief relève des aménagements qui seront proposés dans une éventuelle demande de permis d'urbanisme;
- La proposition de tracés alternatifs est obligatoire dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme mais pas dans le cadre d'une demande de création et de modification de voirie, étant entendu que le choix d'un tracé alternatif est toujours possible mais nécessitera une nouvelle mise en œuvre du décret «voirie communale»;
- La proposition d'établir une assiette de voirie de 15 mètres de large n'implique pas qu'elle sera aménagée en chaussée sur une telle largeur. Nombre de questionnements avancés lors de l'enquête publique et dans les recours portent sur les aménagements des voiries projetées. Or ceux-ci relèvent d'une police administrative distincte que constitue la demande de permis d'urbanisme, que la décision du Conseil communal, rendue en matière de voirie communale, n'a pas pour vocation de remplacer. Ces questions n'obtiendront de réponse que lorsque les aménagements envisagés feront l'objet d'une analyse par l'autorité compétente lors de l'examen de la demande de permis d'urbanisme. Il en va de même des remarques, émanant de riverains, concernant les aménagements futurs permettant de limiter les nuisances qu'ils évoquent en termes notamment visuels et sonores;
- En ce qui concerne la circulation des piétons, cyclistes et autres cavaliers, leur place sera définie en fonction des aménagements envisagés dans la future demande de permis d'urbanisme. En théorie, l'assiette de 15 mètres de largeur permet de réserver un espace où ils pourront circuler en toute sécurité;

Considérant, quant aux arguments de recours, qu'il y a lieu de souligner que :

- Contrairement à ce qu'évoquent les requérants dans le cadre de leur recours, le Code de l'Environnement n'impose nullement (pas plus que le décret voirie communale) la tenue d'une étude d'incidence environnementale préalable à la prise de décision sur pied des articles 7 et suivant du décret du 6 février 2014, quand bien même la réalisation du projet devrait nécessiter une telle étude. Pour rappel, la décision du Conseil communal est une décision de principe relative au tracé et aux limites de la voirie communale, telles qu'envisagées dans le cadre de la demande qui lui est soumise et ce au regard des objectifs fixés par le décret et en particulier par ses articles 1^{er} et 9. Il est, à ce propos, tout à fait inexact de prétendre que l'auteur de l'E.I.E. qui, le cas échéant, devrait intervenir en vue de l'obtention du permis d'urbanisme, serait lié par la décision prise par le Conseil communal.

Rien ne l'empêcherait d'envisager des alternatives au tracé soumis au Conseil communal, qui seraient susceptibles d'également ou de mieux rencontrer les objectifs poursuivis.

En tout état de cause, il n'est pas demandé au Conseil communal, dans le cadre de la compétence qui lui est conférée par le décret du 6 février 2014 précité, de justifier sa décision sur base d'objectifs autres que ceux visés par ledit décret, sa réponse ne nécessitant nullement la réalisation d'une E.I.E. qui relève d'autres préoccupations.

C'est, au contraire, si le Conseil se prononçait sur d'autres préoccupations que celles contenues dans le décret «voirie communale» qu'il risquerait d'entamer d'autres polices administratives et dès lors d'outrepasser ses compétences;

- La voirie projetée permet de proposer à la fois un itinéraire contournant le centre de Braine-l'Alleud et un itinéraire menant au centre de Braine-l'Alleud. Il ne s'agit pas d'une situation contradictoire, mais d'une voirie se séparant en Y et offrant donc deux possibilités de destination, suivant l'endroit où les usagers désirent se rendre. Les usagers désirant se rendre vers la route de Piraumont auront la possibilité d'emprunter la voirie de contournement sans devoir se rendre au centre de Braine-l'Alleud. La possibilité de contournement existe donc bel et bien;
- La voirie projetée permet de rejoindre la gare, d'où un itinéraire cyclable est suggéré en direction de Waterloo;
- La largeur de l'assiette de voirie permet d'envisager la création d'une chaussée pour véhicules motorisés, y compris les poids lourds, et de pistes cyclables nettement séparées. Les modes lourds et doux peuvent donc coexister en confort et sécurité;
- A nouveau, les questions de morcellement des parcelles agricoles et de mise en péril de l'activité agricole ne concernent pas directement la question de principe posée au Conseil communal, en vertu du décret du 6 février 2014, mais bien les procédures d'aménagement de la voirie, répondant de la demande ultérieure de permis d'urbanisme, et d'expropriation;

Considérant que les questions de projets alternatifs, de la démarche de la commune en matière de participation citoyenne à l'élaboration du projet, d'augmentation du trafic, d'intégration paysagère et de bon aménagement des lieux, d'impact environnemental, de conservation du patrimoine naturel, de compatibilité du projet avec le cadre bâti et non bâti, de développement de l'offre des transports en commun, de développement d'autres projets de mobilité et d'aménagement du territoire, de modalité de mise en œuvre du permis d'urbanisme, de coût et financement du projet, de dévalorisation immobilière, de conception du réseau d'égouttage, de la gestion des eaux, de l'entretien des voiries et des nuisances sonores, relèvent du permis d'urbanisme et non de la décision relative de la création et à la modification de voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale;

Considérant qu'en conclusion, il résulte de tous ces éléments que la création de voirie telle que prévue peut être approuvée;

Considérant qu'au regard du respect des objectifs visés à l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il y a dès lors lieu de confirmer la décision du Conseil communal du 6 juin 2016;

Pour les motifs précités,

D E C I D E :

Article 1^{er}. - Les recours introduits par

[...]

M. Nicolas OSSOWSKI, chemin du Rossignol 89 à 1420 Braine-l'Alleud;

Sont recevables mais non fondés et, partant, la décision du Conseil communal du 6 juin 2016 est confirmée [...]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

L'acte attaqué est notifié par recommandés du 2 septembre 2016 aux personnes visées à l'article 19, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014, dont le second requérant. Le premier requérant s'est vu notifier l'acte attaqué par un courrier recommandé de la commune de Braine-l'Alleud non daté et réceptionné le 14 septembre 2016.

IV. Intervention

La commune de Braine-l'Alleud demande à intervenir dans la procédure. Sa demande n'est pas tardive. Elle porte le projet de création de la voirie visée par l'acte attaqué. Il y a lieu d'accueillir cette requête.

V. Conditions du référé

L'article 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

" Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête [...]".

Examiner la condition de moyens sérieux consiste, en référé, à décider si au moins un moyen invoqué dans la requête a l'apparence de la recevabilité et du fondement, c'est-à-dire qu'il ébranle la présomption de légalité qui s'attache à l'acte de l'administration.

VI. Le deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête

Le deuxième moyen est pris de la violation "des articles 2, 3 et 4 à 9 de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, des articles 1, 2, 4, et 5 à 10 de la Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles D.6, 13° et 16°, D.29-1 à D.29-27, D.52 à D.61 et D.62 à D.74, R.52 à R.57 du Code de l'Environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs, du principe général de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir".

Dans la première partie d'une première branche, les parties requérantes soutiennent que l'autorisation de créer, modifier, supprimer des voiries communales constitue un plan ou un programme nécessitant une évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

Elles relèvent que l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes est organisée, au niveau européen, par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 dont les dispositions se réfèrent actuellement à l'annexe II de la directive 2011/92/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011, qui vise, au point 10, les "projets d'infrastructure" et en son sous-point e), les "constructions de routes".

A leur sens, l'acte attaqué définit clairement un cadre dans lequel la construction des routes pourra être effectuée, puisqu'il fixe le tracé des routes qui sont destinées à être construites. Elles sont d'avis que l'acte attaqué s'imposera aux autorités compétentes pour statuer sur le permis d'urbanisme qui devra être ultérieurement délivré. Elles ajoutent que ce cadre a été adopté au niveau local et confirmé au niveau régional. Elles soutiennent qu'une évaluation environnementale préalable s'imposait conformément aux articles 4 à 9 de la directive 2001/42/CE, dont elles rappellent les exigences.

Elles observent que la directive 2001/42/CE a été, en partie, transposée dans le Livre I^{er} du Code de l'environnement, que la création de routes n'est pas reprise dans la liste des plans et programmes dressée par le gouvernement en exécution de l'article D.53, § 1^{er}, du Code de l'environnement et que la liste des plans et programmes dont l'établissement est permis par l'article D.53, § 2, du même Code n'a pas encore été adoptée, alors que, selon elles, au regard des critères établis à l'article D.54 du Code, le contournement ouest litigieux aurait dû faire l'objet d'une telle évaluation conformément aux articles D.55 à D.61 du Livre I^{er} du Code de l'environnement. Elles prétendent ainsi que l'acte attaqué définit un cadre qui s'imposera aux autorités compétentes pour statuer, notamment, sur le permis d'urbanisme qui devra être demandé, a une influence sur d'autres plans et programmes sachant qu'il nécessite la révision du plan de secteur de Nivelles, manque d'adéquation avec l'intégration des considérations environnementales et suscite des problèmes environnementaux divers. Elles ajoutent que les incidences sur l'environnement du projet litigieux seront certaines, permanentes et irréversibles, toucheront une aire géographique importante et un nombre considérable de personnes, que ces incidences vont se cumuler, que la voirie passe à proximité d'un site SEVESO et, enfin, que la zone touchée est actuellement champêtre présentant une faune et une flore particulièrement riches et accueille pour l'instant une ferme existant depuis plus de deux siècles.

Elles concluent que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation et que la motivation de l'acte attaqué est irrégulière dans la forme et dans le fond.

Dans une seconde partie de la première branche, les parties requérantes soutiennent que l'acte attaqué constitue, à tout le moins, la première autorisation en vue de la réalisation d'un projet, laquelle s'inscrit dans une procédure d'autorisation en plusieurs étapes et doit être précédée de l'évaluation globale des incidences de ce projet permettant à l'autorité de statuer en connaissance de cause.

Elles font valoir que les travaux en question relèvent de la notion de "projet" au sens de la directive 2011/92/UE et que la définition du "projet" a été transposée à l'article D.6, 16°, du Code de l'environnement. Elles soutiennent que la construction de routes relève de l'annexe II de cette directive et que la Région devait déterminer au cas par cas, sur la base de critères fixés, si le projet devait être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement et régler une procédure d'autorisation conforme à la directive notamment en ce qui concerne les consultations et l'information du public.

Elles se réfèrent, d'une part, à l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 janvier 2015, de HULST, n° 229.824 où elles lisent que la décision du conseil communal fixe le tracé de la voirie et modifie l'ordonnancement juridique sur cette question particulière et, d'autre part, à deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, qui établissent que lorsque le droit national prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet doit avoir lieu aussitôt qu'il est possible d'identifier ces effets.

Elles considèrent que l'acte attaqué est la première étape d'une telle procédure d'autorisation et que celle-ci devait être précédée d'une évaluation globale des incidences sur l'environnement et qu'il en va d'autant plus ainsi que l'autorité chargée de délivrer le permis d'urbanisme ne pourra pas aller au-delà des paramètres déterminés par l'acte attaqué.

Elles dénoncent "l'illogisme" et l'incohérence du raisonnement de l'auteur de l'acte attaqué à ce sujet puisqu'à le suivre, l'autorisation d'ouverture de la voirie devrait être donnée "à l'aveugle" quant au tracé, aux limites, aux alternatives de ce tracé; selon elles, une évaluation globale des incidences du projet s'imposait en vertu du principe de bonne administration et en prétendant le contraire la partie adverse verse dans l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans la seconde branche, elles observent que quand un plan ou un projet n'implique pas de plein droit la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement, l'autorité est tenue d'examiner au cas par cas si le plan ou le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et ce, au regard des critères prévus à l'article D.54 ou D.66, § 2, du Code de l'environnement, pour ce qui concerne les projets. Elles rappellent les obligations de décision expresse et de motivation.

Elles constatent que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas procédé, dans l'acte attaqué, à l'examen des incidences notables que le contournement ouest était susceptible d'avoir sur l'environnement. Elles dénoncent notamment la violation des articles D.53, D.66 et D.68 du Code de l'environnement, de l'article 3 de la directive 2001/42, des articles 3 et 4 de la directive 2011/92/UE et considèrent qu'il en résulte également la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen, une erreur manifeste d'appréciation et la violation des principes généraux de bonne administration. Elles ajoutent que l'autorité n'a pas pu prendre l'acte attaqué en connaissance de cause.

B. La note d'observations

La partie adverse estime que la seconde branche du moyen est subsidiaire à la première. Elle souligne que dès lors que la première branche n'est, selon elle, pas sérieuse, il en résulte que la seconde branche ne doit pas être examinée ou, à tout le moins, n'est pas sérieuse, elle non plus.

Elle remarque que les questions de voirie, d'une part, et les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, d'autre part, ressortissent à des polices administratives spéciales qui obéissent aux principes de l'autonomie et du cumul et qui ont des objets et objectifs distincts. Si elle observe que l'article 129quater du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) organise une articulation entre ces deux polices spéciales, cette articulation s'explique par la volonté de préserver les compétences du conseil communal. Elle rappelle les objectifs du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale : préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales ainsi que d'améliorer leur maillage. Elle se réfère aussi à l'article 11 du décret qui impose une justification de la demande au regard des compétences de la commune en matière de propreté, de salubrité, de tranquillité, de convivialité, de sûreté et de commodité du passage dans les espaces publics.

Elle estime que le moyen est contradictoire sachant que les deux griefs de la première branche s'excluent l'un l'autre, quand bien même il faudrait considérer le second comme étant subsidiaire au premier. Elle précise que l'acte attaqué ne peut être à la fois un plan ou programme et un projet. Elle conclut que le moyen est irrecevable ou, à le supposer recevable, sa présentation le dépouille de toute crédibilité.

Elle écrit que les dispositions d'une directive transposée peuvent, au mieux, servir de guide dans l'interprétation des dispositions nationales de transposition. Elle soutient que le droit wallon ne soumet pas les décisions sur les questions de voirie prises en vertu du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale à évaluation des incidences, que ce soit au titre de plan ou de programme, ou au titre de projet. Elle constate que les requérants font d'ailleurs cette démonstration avant d'affirmer qu'en vertu du droit wallon, l'objet de l'acte attaqué aurait dû être soumis à un système d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement. Elle écrit que le moyen ne met donc pas en cause l'interprétation du droit wallon, mais bien un défaut de conformité aux dispositions de droit européen qu'il vise. Elle conclut que le moyen semble supposer, sans pour autant la proposer, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne afin de

déterminer si l'objet de l'acte attaqué aurait dû ou non être soumis à un système d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

Elle considère que la décision en matière de voirie n'est ni un plan, ni un programme. Elle se réfère à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 octobre 2016 d'OULTREMONT c. Région wallonne, C-290/15, plus particulièrement aux motifs 41, 49, 51 et 92 à 96. Elle différencie l'objet de l'acte attaqué du détournement partiel d'un fleuve, dont question dans l'arrêt précité du 27 octobre 2016. Elle souligne que l'acte attaqué statue sur le principe de l'ouverture et de la modification d'une voirie considérée sous l'angle de son tracé et, à ce titre, ne fixe pas de règle ou de procédure de contrôle et demeure bien en-deçà de ce qu'est un plan ou un programme. Elle ajoute que si l'acte attaqué présente une nature réglementaire et s'il doit être chronologiquement adopté avant le permis statuant sur le projet, il ne faut y voir ni plus ni moins que l'effet de la police administrative spéciale à laquelle il ressortit, ainsi que l'effet de l'articulation de cette police administrative spéciale avec celle de l'urbanisme. Elle estime que c'est à tort que les requérants croient déceler le mécanisme d'un plan ou programme où s'insérerait une autorisation. Elle indique que si un plan ou programme pourrait, semble-t-il, concerner "un ou plusieurs projets" (C.J.U.E., 11 septembre 2012, C-43/10, motif 95), l'acte attaqué ne s'adresse pas à une généralité de projets, alors pourtant que les plans et programmes "concernent normalement une pluralité de projets" (C.J.U.E., 22 mars 2012, C-567/10, motif 30).

S'appuyant notamment sur l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 28 février 2008, ABRAHAM c. Région wallonne, C-2/07, motif 23), la partie adverse observe que le terme "projet", au sens de l'article 1^{er}, § 2, 2, a), de la directive 2011/92/CE, vise des travaux ou des interventions physiques. Elle considère que l'acte attaqué n'a pas un tel projet pour objet. Pour les mêmes raisons, elle estime que l'acte attaqué ne peut pas non plus être regardé comme "la première autorisation" qui permet d'exécuter le projet, puisque cette notion correspond à celle de "projet" au sens de la directive. Elle s'appuie sur les considérants 25 et 27 de l'arrêt précité du 28 février 2008. Elle insiste sur le fait que l'acte attaqué ressortit à une police administrative spéciale qui fonctionne suivant des ressorts propres et qui poursuit des objectifs propres, lesquels se différencient de ceux de la police administrative spéciale de l'urbanisme. Elle constate que les autorités compétentes en première instance sont différentes.

Reproduisant un extrait de l'acte attaqué, elle est d'avis que l'auteur de l'acte attaqué s'est expliqué adéquatement sur la question.

C. La requête en intervention

L'intervenante distingue ce qu'imposent comme documents l'article 124 du CWATUPE pour les demandes de permis et l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale pour les demandes d'ouverture ou de modification de voirie. Elle en déduit que toutes critiques relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement ne pourraient avoir pour effet d'entacher la légalité de l'acte attaqué. S'autorisant de l'arrêt du 15 janvier 2015, de HULST et a., n° 229.824, elle estime que la partie adverse ne devait pas apprécier, dans l'acte attaqué, l'évaluation des incidences sur l'environnement de l'aménagement des voiries projetées qui doivent faire l'objet d'une demande de permis d'urbanisme ultérieure.

Elle conteste encore que l'acte attaqué consiste en un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE ou un projet au sens de la directive 2011/92/CE, dès lors que la demande porte sur la création de voiries et non pas sur une demande de permis d'urbanisme. Elle souligne que l'acte attaqué ne permet pas l'exécution du projet de voirie, lequel devra faire l'objet d'un permis d'urbanisme. Elle voit dans l'acte attaqué un acte interlocutoire qui ne fixe pas un cadre définitivement arrêté sachant que si le tracé doit être revu, une nouvelle décision statuant sur l'ouverture de voiries devra être prise par le conseil communal. Elle conclut que l'acte attaqué n'établit pas un cadre immuable dans lequel doit obligatoirement s'inscrire la voirie en projet. Elle souligne qu'il ne s'agit pas non plus d'un acte adopté par le biais d'une procédure législative alors qu'il s'agit là d'une condition cumulative selon la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 27 octobre 2016, C-290/15, motifs 41 et 49). Comme la partie adverse, elle soutient que l'autorisation de voirie accordée par l'acte attaqué n'est pas un plan, ni un programme, ni non plus un projet au sens de la directive 2011/92/CE, en manière telle qu'elle ne requerrait pas une évaluation des incidences sur l'environnement. Partant, elle estime qu'il ne peut pas être reproché à la partie adverse de ne pas avoir motivé les raisons pour lesquelles le tracé de la voirie n'aurait pas d'incidences notables sur l'environnement. Elle considère qu'il n'était pas requis de motivation spécifique sur l'examen des incidences du projet sur l'environnement conformément aux articles D.54 et D.66, § 2, du Code de l'environnement, dès lors qu'une telle motivation intervient lorsque l'autorité apprécie le caractère complet et recevable de la demande, ce stade ne figurant pas dans le processus décisionnel menant à l'adoption de l'acte attaqué. Aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise.

VI.2. Examen

A. La portée de l'acte attaqué

Le décret wallon du 6 février 2014 relatif à la voirie communale a "pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage", "pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs" (article 1^{er}). L'acte attaqué est une des décisions dont le décret règle l'adoption. Il s'agit d'un acte pris sur demande "de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale". En première instance administrative, la décision qui statue sur cette demande est prise par le conseil communal. Le demandeur ou tout tiers justifiant d'un intérêt peut introduire un recours auprès du gouvernement. En l'espèce les requérants ont introduit le recours au gouvernement qui a pris la décision attaquée.

Il est précisé dans ce décret que le dossier de la demande contient "une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics" (article 11) et que "la décision du conseil communal ou du Gouvernement ne dispense pas du permis d'urbanisme requis" (article 9, § 1^{er}).

Auparavant, le législateur wallon avait déjà créé, par un décret du 30 avril 2009, une procédure de demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale insérée à l'article 129bis du CWATUPE. Cette procédure se caractérisait comme la procédure actuelle par une décision du conseil communal, un recours possible au Gouvernement wallon et la nécessité d'obtenir ensuite un permis d'urbanisme afin de pouvoir procéder aux travaux ("§ 4. L'accord du conseil communal ou du Gouvernement ne dispense pas du permis d'urbanisme requis"). Il était déjà prévu que le "dossier de demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale, transmis au conseil communal, comprend un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ainsi qu'une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics", que "sauf pour des motifs d'intérêt général, les demandes doivent tendre à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux" (article 129bis du CWATUPE, abrogé par le décret du 6 février 2014, précité, article 77).

Saisi d'un recours contre un arrêté du Gouvernement wallon qui avait statué sur un recours introduit à l'encontre d'une délibération d'un conseil communal et confirmé la décision du conseil communal favorable à l'ouverture d'une voirie, le Conseil d'Etat a précisé la portée de la décision prise sur la base de cet article 129bis du CWATUPE. Il a notamment jugé comme suit dans l'arrêt du 15 janvier 2015, de HULST et a., n° 229.824 :

" Considérant que les décisions prises en application des articles 128 et suivants du CWATUPE fixent le nouveau tracé des voiries communales et s'imposent, sur ce point, aux autorités compétentes pour statuer sur les demandes d'autorisation urbanistiques consécutives; que l'acte attaqué n'est dès lors pas une décision purement préparatoire, mais une décision interlocutoire, en ce sens qu'elle modifie l'ordonnancement juridique sur une question particulière sans pour autant constituer l'aboutissement d'une procédure administrative complexe;

Considérant qu'il convient encore de vérifier si l'acte attaqué fait directement grief aux requérants, sachant que la décision sur les voiries communales ne sera mise en œuvre que lors de la délivrance du permis d'urbanisme;

Considérant que, depuis la modification des articles 128 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) par le décret du 30 avril 2009, un recours est ouvert aux tiers intéressés auprès du Gouvernement wallon contre les délibérations du conseil communal sur les questions de voiries; qu'en ouvrant ce recours à des tiers, le législateur a reconnu que de telles délibérations pouvaient faire grief à ceux-ci et, en conséquence, a admis l'importance de pouvoir faire valoir leurs objections auprès de l'autorité sur recours; que, par ailleurs, si, au vu de l'article 129bis, § 4, du CWATUPE, l'acte attaqué ne lèse pas de manière définitive les parties requérantes puisqu'à ce stade de la procédure, le permis d'urbanisme sollicité, indispensable pour réaliser la voirie, peut encore être refusé, il ne laisse cependant plus entièrement libre l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis, mais limite ses prérogatives puisque si elle choisit de délivrer le permis d'urbanisme sollicité, la réalisation de la nouvelle voirie devra intervenir dans le respect du principe sur lequel le conseil communal a marqué son accord;

Considérant qu'en l'espèce, les parties requérantes prennent des moyens qui, s'ils s'avèrent fondés, amèneront le Ministre à statuer à nouveau sur le recours administratif qu'elles ont introduit à l'encontre des délibérations du conseil communal de la ville de Ciney du 19 décembre 2011, en tenant compte des griefs retenus comme fondés; que leur intérêt est, par conséquent, lié à l'examen des moyens;

[...]

Considérant que l'accord préalable visé à l'article 129bis du CWATUPE s'inscrit dans le contexte des compétences du conseil communal rappelées au paragraphe 3 de cette disposition, à savoir ses compétences en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics, et poursuit un objectif précis, étant entendu que, «sauf pour des motifs d'intérêt général, les demandes doivent tendre à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux»; que, partant, il ne saurait être attendu de l'autorité compétente pour donner l'accord préalable visé à cette disposition qu'elle se livre à un examen des nuisances sonores, visuelles ou autres invoquées lors de l'enquête publique allant au-delà de ce cadre, sous peine de méconnaître la répartition des compétences entre le conseil communal et le

collège communal, à tout le moins entre l'autorité compétente pour délivrer cet accord et celle compétente pour délivrer le permis d'urbanisme; que si l'autorité compétente pour délivrer ce dernier est liée par l'accord préalable quant au choix du nouveau tracé, cela n'empêche cependant pas qu'elle puisse encore refuser le permis pour des motifs propres à la compétence qui lui est dévolue par le CWATUPE; qu'ainsi, il n'est pas exclu que l'autorité compétente pour délivrer l'accord de voirie s'estime suffisamment informée sur les problématiques soulevées par les parties requérantes dans le cadre de la compétence de principe qui est la sienne, tandis que l'autorité compétente pour délivrer le permis d'urbanisme pourrait être amenée à poser une appréciation différente de ces aspects dans le cadre d'une décision finale; que, par exemple, il serait prématuré d'exiger de l'autorité compétente pour se prononcer sur l'ouverture de voirie qu'elle épuise la question des nuisances sonores éventuelles alors que celles-ci pourraient se voir réduites par les matériaux utilisés ou par l'utilisation de procédés, tels que des panneaux anti-bruit, que seule l'autorité compétente pour délivrer le permis d'urbanisme serait amenée à apprécier".

Au regard du système wallon des incidences de projets sur l'environnement, le Conseil d'Etat a encore jugé comme suit dans cet arrêt :

- " Considérant que l'autorité appelée à apprécier le caractère complet d'une demande de permis d'urbanisme, en ce compris la complétude de la notice d'évaluation des incidences, est l'autorité compétente pour délivrer le permis d'urbanisme; qu'aucune disposition ne prévoit, qu'en cas d'application des articles 129bis et suivants du CWATUPE, l'autorité compétente pour donner l'accord préalable sur les questions de voirie serait appelée à apprécier ce caractère complet;

Considérant, par ailleurs, que le permis d'urbanisme qui sera, le cas échéant, délivré à l'issue du processus décisionnel complexe n'emporte pas une simple mesure d'exécution de l'accord préalable donné sur les questions de voiries, qu'en effet, s'il est exact que cet accord préalable visé à l'article 129bis du CWATUPE s'impose aux autorités compétentes pour statuer sur les demandes d'autorisations urbanistiques consécutives, ce n'est que quant au choix du nouveau tracé de la voirie concernée et pour autant qu'elles décident de délivrer le permis sollicité, sans préjudice donc de la possibilité pour elles de refuser ledit permis;

Considérant qu'à défaut d'exposer en quoi le droit wallon n'est pas conforme à la directive 85/337/CEE visée, le moyen pris directement de la violation de cette dernière est irrecevable".

B. Sur la première partie de la première branche

En droit wallon, l'acte attaqué n'est pas visé comme plan ou programme au sens de l'article D.6, 13°, du Code de l'environnement. Il ne relève pas de l'une des catégories de plans ou programmes visées à l'article R.47 et à l'annexe V de la partie réglementaire du Code de l'environnement qui constitue l'exécution de l'article D.53, § 1^{er} du Code de l'environnement. L'annexe envisagée à l'article 53, § 2, n'a pas été adoptée. Aucune décision n'a été prise par le Gouvernement wallon sur la base de l'article 53, § 3, afin de soumettre l'acte attaqué à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement en tant que plan ou programme.

Il reste à établir si, par sa nature, l'acte attaqué relève de la catégorie des plans et programmes au sens de la directive 2001/42 et devait être soumis à évaluation des incidences par application de celle-ci. A ce sujet, il y a lieu de prendre en considération l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 octobre 2016, d'OULTREMONT c. Région wallonne, C-290/15, qui précise la notion de plans et programmes comme suit :

" [...] la notion de «plans et programmes» se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2012, NOMARCHIAKI AFTODIOIKISI AITOLOAKARNANIAS e.a., C 43/10, EU : C : 2012 : 560, point 95 ainsi que jurisprudence citée)" (motif 49).

Prima facie, même si l'acte attaqué a un certain effet, décrit ci-dessus (au point VI.2.A.) sur la suite de la procédure de délivrance du permis d'urbanisme, il ne définit ni règles ni procédures de contrôle applicables et n'établit pas un ensemble significatif de critères et de modalités pour la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

Il s'ensuit que la première partie de la première branche n'est pas sérieuse.

C. Sur la seconde partie de la première branche et la seconde branche

Il convient de vérifier à présent si les travaux envisagés ressortissent à la catégorie des projets soumis à évaluation des incidences sur l'environnement.

En droit wallon, l'article D.62 du Code de l'environnement prescrit que "[l]a délivrance de tout permis est subordonnée à la mise en œuvre du système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement prévu par le présent chapitre". Ce chapitre intitulé "système d'évaluation des incidences de projets sur l'environnement" comprend les articles D.62 à D.78, abrogé, du même Code.

La liste des permis visés dans "la présente partie" (articles D.49 à D.81) est établie à l'article D.49 du même Code. L'article D.49, e), habilite le Gouvernement wallon à viser en outre "les actes administratifs [...] pris en exécution des lois, décrets et règlements décidant de réaliser ou de permettre de réaliser un projet en tout ou partie". En exécution de cette disposition, l'article R.52 complète la liste des actes dont la délivrance ou l'adoption est subordonnée à la mise en œuvre du système.

Aucune de ces dispositions ne vise la décision du conseil communal ou du gouvernement qui statue sur une demande "de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale".

Le droit wallon soumet cependant le projet de construction d'une voirie au système d'évaluation des incidences de projets sur l'environnement et le saisit au stade de la demande de permis d'urbanisme qui doit en principe être accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (article D.65 du Code de l'environnement). En outre, la demande de permis d'urbanisme pour la construction d'une voirie est soumise de plein droit à étude d'incidences sur l'environnement lorsqu'il s'agit de nouvelles voiries publiques de plus de deux bandes (article D.66, § 2, du Code de l'environnement et rubrique 79.19 de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées).

Cette évaluation des incidences du projet sur l'environnement n'est pas préalable à la décision du conseil communal réglée par le décret du 6 février 2014. Cette décision ne relève pas, on vient de l'observer, de la liste des actes que le gouvernement a soumis au système d'évaluation des incidences de projet en exécution de l'article D.49, e), du Code de l'environnement.

Cet agencement du droit wallon est contesté au regard du droit de l'Union européenne. Il convient maintenant d'en vérifier la validité.

La directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement dispose comme suit, à l'article 2 :

" 1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4".

En outre, l'article 1^{er}, 2, c), de la même directive, précise que l'"autorisation" est "la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet".

S'agissant des voiries, l'annexe I de cette directive vise les projets automatiquement soumis à évaluation. Cette annexe ne concerne que la "construction d'autoroutes et de voies rapides" et la "construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, ou alignement et/ou élargissement d'une route existante

à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ou élargie a une longueur ininterrompue d'au moins 10 kilomètres", ce qui n'est manifestement pas le cas de la voirie qui est l'objet de l'acte attaqué.

En revanche, l'annexe II de cette directive vise la "construction de routes, de ports et d'installations portuaires, y compris de ports de pêche (projets non visés à l'annexe I)" (10.e.). Relativement à ces projets, l'article 4.2., de la même directive, dispose que "[s]ous réserve de l'article 2, paragraphe 4, pour les projets énumérés à l'annexe II, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les États membres procèdent à cette détermination : a) sur la base d'un examen cas par cas; ou b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre". En outre, "pour l'examen cas par cas ou la fixation des seuils ou critères en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III".

Au sujet du pouvoir d'appréciation de l'Etat membre lors de l'application de l'article 4.2. de la directive, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé comme suit : "[Si] l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 confère à l'autorité compétente une certaine liberté pour apprécier si un projet déterminé doit être soumis à une évaluation ou non, il ressort cependant d'une jurisprudence constante que cette marge d'appréciation trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, de soumettre à une évaluation tous les projets qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêts du 16 septembre 1999, WWF e.a., C-435/97, Rec. p. I 5613, points 44 et 45; du 10 juin 2004, Commission/Italie, précité, points 43 et 44, ainsi que du 2 juin 2005, Commission/Italie, C-83/03, Rec. p. I 4747, point 19). Ainsi, il ressort de la jurisprudence que la directive 85/337 exige que tous les projets relevant de l'annexe II, qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, doivent être soumis à une évaluation (voir, en ce sens, arrêts précités WWF e.a., point 45; Commission/Portugal, point 82, et du 10 juin 2004, Commission/Italie, point 44)" (C.J.U.E., 4 mai 2006, Commission c. Royaume-Uni, C-508/03, motifs 88 et 89).

En outre : "En ce qui concerne la fixation de ces seuils ou critères, il convient de rappeler que, certes, l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 85/337 confère aux États membres une marge d'appréciation à cet égard. Cependant, une telle marge d'appréciation trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, de soumettre à une étude d'incidences sur l'environnement les projets susceptibles d'avoir des incidences notables, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation (arrêts

Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, point 29, et Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, point 40). Ainsi, les critères et les seuils mentionnés à l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 85/337 ont pour but de faciliter l'appréciation des caractéristiques concrètes que présente un projet en vue de déterminer s'il est soumis à l'obligation d'une évaluation de ses incidences sur l'environnement (arrêts Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, point 30, et Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, point 41). Il s'ensuit que les autorités nationales compétentes, saisies d'une demande d'autorisation d'un projet relevant de l'annexe II de cette directive, doivent se livrer à un examen particulier du point de savoir si, compte tenu des critères figurant à l'annexe III de ladite directive, il doit être procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement (arrêt Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, point 42)" (C.J.U.E., 14 janvier 2016, Commission c. Bulgarie, C-141/14, motifs 92 à 94).

En l'espèce, aucune autorité n'a qualifié la route, objet de l'acte attaqué, au regard de ces critères comme un projet au sens de l'article 4.2. de la directive et n'a apprécié au cas par cas ou sur la base de seuils si elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement alors qu'il ne peut être exclu qu'elle en ait. Le processus n'est prévu, en droit wallon, qu'au stade de la demande de permis d'urbanisme, qu'il s'agisse de l'exigence de la notice (article D.6, 12° et D.65 du Code de l'environnement) ou de la décision de l'autorité qui vérifie, en application de l'article D.68 du même Code, sur la base de cette notice, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Cette procédure de vérification concrète postérieure n'est conforme à la directive que si l'acte attaqué ne constitue pas déjà un acte nécessaire à la réalisation du projet au point qu'il constitue lui-même une autorisation ou un élément d'autorisation au sens de l'article 1^{er} de la directive.

La Cour de justice de l'Union européenne a constaté qu'aux termes du premier considérant de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, codifiée par la directive 2011/92, "il est prévu que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte des incidences du projet en question sur l'environnement «le plus tôt possible»". Elle a jugé ensuite comme suit : "Dès lors, lorsque le droit national prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la

décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette procédure" (C.J.U.E., 7 janvier 2004, WELLS, C-201/02, motifs 51 et 52).

La Cour de justice a en outre établi ce qui suit, dans l'espèce dont elle était saisie : "Il ressort de la systématique et des objectifs de la directive 85/337 que cette disposition vise la décision (à une ou plusieurs étapes) qui permet au maître d'ouvrage de commencer les travaux pour réaliser son projet. Eu égard à ces précisions, il appartient donc à la juridiction de renvoi de vérifier si le permis de construire sur avant-projet et la décision d'approbation des points réservés en question au principal constituent, dans leur ensemble, une «autorisation» au sens de la directive 85/337 (voir, à cet égard, arrêt [du 4 mai 2006], Commission/Royaume-Uni, C-508/03, [...], points 101, 102). Il convient de rappeler, ensuite, que la Cour a précisé au point 52 de l'arrêt WELLS, précité, que, lorsque le droit national prévoit une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets qu'un projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette dernière procédure" (C.J.U.E., 4 mai 2006, BARKER, C-290/03, motifs 45 à 47; aussi, C.J.U.E., 4 mai 2006, Commission c. Royaume-Uni, C-508/03, motif 104; C.J.U.E., 28 février 2008, ABRAHAM, C-2/07, motif 26; encore, C.J.U.E., 17 mars 2011, BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, C-275/09, motifs 32 et 33 et C.J.U.E., 3 mars 2011, Commission c. Irlande, C-50/09, motifs 76 et 77).

La Cour de justice établit encore qu'il appartient au juge national de déterminer, sur la base de la réglementation nationale applicable, si la décision en question peut être considérée comme une étape d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes ayant pour objet, à son terme, la réalisation d'activités constitutives d'un projet au sens des dispositions pertinentes de la directive 85/337 (C.J.U.E., 17 mars 2011, BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, C-275/09, motif 34).

En l'espèce, compte tenu, d'une part, de l'importance prépondérante du choix du tracé dans la décision d'ouvrir une voirie et, d'autre part, de l'objet de l'acte attaqué et de sa portée, établie par l'arrêt de HULST, précité, sur la suite de la procédure et, en particulier, sur le pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée d'instruire la demande de permis d'urbanisme, liée par la décision sur le tracé, il y a

lieu de conclure que l'acte attaqué a, *prima facie*, le caractère d'une décision principale au regard de la jurisprudence WELLS, précitée.

Il semble en outre que les incidences essentielles du projet sur l'environnement pouvaient déjà être utilement déterminées à ce stade. Il s'ensuit que la réalisation de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement s'imposait au stade de l'acte attaqué qui apparaît comme la première partie d'une autorisation au sens de l'article 1^{er} de la directive 2011/92, précitée.

Or il n'est pas contesté qu'aucune évaluation des incidences du projet de voirie sur l'environnement n'a eu lieu avant l'adoption de l'acte attaqué.

Il y a lieu de conclure que la seconde partie de la première branche et la seconde branche du deuxième moyen sont sérieuses.

VII. La condition d'urgence

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes exposent que les plans de délimitation établis par la commune de Braine-l'Alleud joints à l'acte attaqué montrent que l'immeuble du premier requérant se trouve sur le tracé des voiries à créer. Elles voient dans l'acte attaqué la première étape nécessaire d'une procédure administrative complexe. Elles affirment que cette décision s'imposera aux autorités compétentes pour statuer sur les demandes d'autorisation consécutives. Elles soutiennent qu'à défaut de suspension, le premier requérant sera contraint de céder son immeuble, ce qui constitue un véritable drame humain pour lui, et précisent les circonstances qui font que le premier requérant a un attachement tout particulier à son habitation et qu'à la suite du décès de l'épouse du premier requérant, ce dernier est devenu plein propriétaire pour moitié et usufruitier pour l'autre moitié de son habitation. Elles exposent dans le détail les conséquences pour le premier requérant qu'induirait, à leur estime, une telle aliénation quant à sa qualité d'usufruitier, par application de l'article 745sexies, § 3, du Code civil. Chiffres à l'appui, elles craignent une perte de valeur du bien du premier requérant en cas de vente dans le cadre d'une expropriation et font valoir que sa situation financière et sociale ne lui permettra pas d'acquérir une nouvelle maison à Braine-l'Alleud. Elles concluent que la situation induite par l'exécution de l'acte attaqué pour le premier requérant est particulièrement grave et irréversible.

Quant au second requérant, il jouit d'un environnement composé de champs et d'espaces verts. Son habitation se trouve environ à 100 mètres et le fond

de son jardin à 75 mètres du tracé définitif du contournement ouest. Le second requérant n'est pas en mesure d'identifier l'impact précis que le contournement ouest va avoir sur son environnement direct et sur sa qualité de vie. Il est toutefois certain que ce projet causera des nuisances importantes sur sa propriété en termes de paysage, de bruit, de charroi, de qualité de l'air, de sols, de sous-sols, d'eaux souterraines et de milieu biotique. Ils constatent que de tels impacts ont été reconnus par la commune de Braine-l'Alleud lors de la réunion de concertation du 27 avril 2016.

Ils estiment que le défaut d'étude d'incidences fait présumer le risque de préjudice grave difficilement réparable causé par l'acte attaqué et qu'il en va de même à présent de la condition d'urgence.

Quant à l'immédiateté suffisante justifiant la demande de suspension, ils s'autorisent d'un article de presse du 29 septembre 2016 aux termes duquel il ressort que le conseil communal de la commune de Braine-l'Alleud aurait voté l'expropriation de l'assiette de la partie 1 de la voirie du contournement ouest, soit la portion du tracé sur laquelle se trouve l'immeuble du premier requérant et à proximité de laquelle se trouve l'immeuble du second requérant. Ils reviennent sur le contenu de cet article. Ils en déduisent qu'il existe une urgence incompatible avec le traitement de la présente affaire en annulation.

VII.2. Examen

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, l'exécution d'un acte administratif ne peut être suspendue que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat exige que la demande de suspension contienne "un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées".

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain; une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties.

L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué cause des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse laisser ceux-ci se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Dans l'exposé des faits justifiant l'urgence que doit contenir sa demande de suspension, le requérant doit établir ces éléments *in concreto*. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments présentés dans la demande de suspension.

L'acte attaqué a pour seul objet, conformément à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, de délivrer un accord de principe quant au périmètre et au tracé du projet de voirie concerné.

Les préjudices allégués par les requérants ne découlent pas de l'exécution immédiate de l'acte attaqué mais résulteraient, s'ils étaient établis, ce qui n'est pas tranché ici, de la mise en œuvre des décisions qui interviendraient dans le cadre de la police administrative de l'urbanisme et des règles spécifiques à l'expropriation pour cause d'utilité publique, en manière telle que l'urgence n'est pas établie.

Enfin, s'il a été jugé, s'agissant de l'absence d'étude d'incidences, qu'il peut être admis que la gravité suffisante de l'inconvénient à prévenir et, partant, la condition d'urgence sont établies quand l'étude d'incidences n'a pas eu lieu alors que le projet y était soumis de plein droit (C.E., 14 janvier 2016, MAHO, n° 233.483), cette présomption ne peut toutefois remédier en l'espèce au défaut de caractère immédiat des inconvénients allégués.

Il s'ensuit que la condition d'urgence à statuer n'est pas remplie.

Une des conditions pour que soit suspendue l'exécution du permis attaqué n'est pas remplie. Il y a lieu de rejeter la demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune de Braine-l'Alleud est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le dix-neuf avril deux mille dix-sept, par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.