

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**XIII<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 241.224 du 17 avril 2018

A. 220.644/XIII-7824

En cause :

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

contre :

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

Partie intervenante :

**la Commune de Braine-l'Alleud,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> 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 l'annulation 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 de la Région wallonne 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".

## *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.

Un arrêt n° 237.947 du 19 avril 2017 a accueilli la requête en intervention de la commune de Braine-l'Alleud, rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, et réservé les dépens; il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 28 avril 2017 par les parties requérantes.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 1<sup>er</sup> mars 2018 à 09.30 heures.

M<sup>me</sup> Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Marie BOURGYS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Natacha DIERCKX, loco M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Gilles de HARENNE, loco M<sup>e</sup> Benoît HAVET, avocat, comparaissant 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*

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 237.947 du 19 avril 2017, précité.

### *IV. Deuxième moyen*

#### *IV.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".

À 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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 même 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<sup>er</sup> 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, qu'il a également une influence sur d'autres plans et programmes sachant qu'il nécessite la révision du plan de secteur de Nivelles, qu'il 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'État 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/CE, 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. Mémoire en réponse*

La partie adverse estime que la seconde branche du moyen est subsidiaire à la première : la question des incidences notables sur l'environnement ne pouvant se poser que s'il est avéré que l'acte attaqué tombe dans le champ d'application d'un système d'évaluation préalable des incidences. Elle souligne que, dès lors que la première branche n'est, selon elle, pas fondée, il en résulte que la seconde branche ne doit pas être examinée ou, à tout le moins, n'est pas fondée, elle non plus.

Elle considère que le moyen est contradictoire parce 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.

S'autorisant de l'arrêt n° 225.918 du 19 décembre 2013, elle écrit que les dispositions d'une directive transposée peuvent, au mieux, servir de guide à l'interprétation des dispositions nationales ayant opéré la transposition. S'appuyant sur la doctrine, 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 parties requérantes 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 relève que les questions de voirie et les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme 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 129<sup>quater</sup> du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) 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.

Elle fait valoir que l'articulation chronologique suivant laquelle la décision sur les questions de voirie doit précéder la décision relative à sa construction cherche à éviter un cas bien précis, à savoir le cas où le conseil communal se retrouverait devant le fait accompli après l'exécution d'actes et travaux soumis à permis d'urbanisme. Elle relève qu'en ce cas, le conseil communal serait ainsi aux prises avec l'existence d'une voirie publique dont il devrait assumer la responsabilité au titre de ses compétences en la matière sans pourtant en avoir rien décidé compte tenu des critères non pas tenant à l'admissibilité des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme mais tenant à sa compétence spécifique en matière de sauvegarde de l'ordre public matériel. Elle relève que ces considérations ont amené le législateur à prévoir, dans le décret du 6 février 2014, la notion de réserve viaire.

Elle soutient que les règles applicables à la création de voirie au sens dudit décret se détachent de celles applicables aux actes et travaux de construction de voirie. Elle développe le fait qu'en certaines hypothèses, des actes et travaux peuvent valablement précéder la création de voirie, que la voirie peut valablement être créée sans décision ou que la voirie peut être valablement créée indépendamment d'actes et travaux soumis à permis d'urbanisme.

Elle souligne que l'acte attaqué ne permet pas, à lui seul, la réalisation de travaux, ni d'interventions physiques. Elle revient sur les définitions de "projet" et d'"autorisation" au sens de l'article 1<sup>er</sup>, § 2, a) et c), de la directive 2011/92/CE. S'autorisant de l'arrêt BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEEST et consorts du 17 mars 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne (C.J.U.E., C-275/09, point 20), des conclusions de l'avocat général du 17 novembre 2010 dans cette affaire et de la doctrine, elle fait valoir que le terme "projet" vise des travaux ou des interventions physiques. S'appuyant sur l'arrêt précité et sur l'arrêt ABRAHAM c. Région wallonne du 28 février 2008 de la C.J.U.E. (affaire C-2/07, point 23), elle ajoute que le terme "construction" vise la réalisation d'ouvrages auparavant inexistants ou la modification, au sens physique, d'ouvrages préexistants. Elle soutient qu'une évaluation des incidences ne doit être réalisée que lorsque la création de la voirie implique la réalisation de travaux de voirie. Or, lorsque de tels travaux sont prévus, un permis d'urbanisme est nécessaire, lequel est accordé aux termes d'une procédure prévoyant une évaluation des incidences sur l'environnement.

Elle tire de la jurisprudence européenne (notamment, C.J.U.E., arrêt WWF et consorts du 16 septembre 1999, C-435/97, points 59 et 62; arrêt BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEEEST et consorts du 17 mars 2011, C-275/09, point 30) et de la doctrine que l'évaluation des incidences sur l'environnement doit intervenir à l'égard d'une "décision principale", laquelle doit être "suffisamment précise et définitive" et doit comporter "tous les éléments du projet", dans une procédure d'autorisation à plusieurs étapes. Elle conteste que l'acte attaqué consiste en une telle "décision principale" dès lors qu'il a pour seul objet de délivrer un accord de principe quant au périmètre et au tracé du projet de voirie concerné, que la décision relative à l'ouverture de voirie ne porte que sur certains aspects du projet et qu'il relève d'une police administrative spéciale.

Par ailleurs, elle considère que la décision en matière de voirie n'est ni un plan, ni un programme. Elle s'autorise de l'arrêt d'OULTREMONT c. Région wallonne du 27 octobre 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne (affaire C-290/15, plus particulièrement les considérants 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 parties requérantes 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., arrêt du 11 septembre 2012, affaire C-43/10, point 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., arrêt du 22 mars 2012, affaire C-567/10, point 30).

Elle relève encore qu'il a été jugé, par l'arrêt n° 237.947 du 19 avril 2017 rendu sur la demande en suspension, que la première branche du deuxième moyen n'était pas sérieuse en ce qu'elle vise la violation de la directive 2011/42/CE.

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. Mémoire en intervention*

La partie intervenante distingue ce qu'imposent comme documents l'article 124 du CWATUP 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 voiries. Elle en déduit que toutes les 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 DE HULST, n° 229.824 du 15 janvier 2015, elle estime que la partie adverse ne devait pas procéder, dans l'acte attaqué, à l'évaluation des incidences sur l'environnement de l'aménagement des voiries projeté, lequel doit faire l'objet d'une demande de permis d'urbanisme ultérieure.

Elle souligne qu'aucune norme de droit belge ni de droit européen n'imposait de soumettre la demande à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Elle conteste aussi 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/UE, dès lors que la demande porte sur la création de voiries et non pas sur un 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 puisque, 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 C.J.U.E. (arrêt du 27 octobre 2016, affaire C-290/15, considérants 41 et 49). À l'instar de la partie adverse, elle soutient que l'autorisation de voirie accordée par l'acte attaqué n'est ni un plan, ni un programme, ni un projet au sens de la directive 2011/92/UE, 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 soutient ainsi 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 (C.E., arrêt

DE HULST, n° 229.824 du 15 janvier 2015). Elle réfute toute erreur manifeste d'appréciation.

#### *D. Mémoire en réplique*

Les parties requérantes réitèrent, en substance, leur développement aux termes duquel elles concluent que l'acte attaqué aurait dû être soumis à évaluation des incidences sur l'environnement en application du droit wallon.

Elles indiquent que s'il fallait considérer que le droit interne wallon ne contient aucune disposition soumettant l'acte attaqué à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement en tant que plan ou programme, alors la directive 2001/42/CE n'a pas été transposée correctement. S'appuyant sur l'arrêt du Conseil d'État d'OUTREMONT, n° 231.425 du 2 juin 2015, elles soulignent qu'elles sont recevables à invoquer la violation directe de la directive précitée, notamment de ses articles 2 et 3.

Par ailleurs, elles n'excluent pas que l'acte attaqué puisse constituer un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE en s'autorisant de l'arrêt d'OUTREMONT de la Cour de justice, précité, et sur la nature réglementaire de l'acte attaqué. Elles en déduisent que l'acte attaqué fixe un cadre pour les décisions individuelles consécutives et peut concerner un ou plusieurs projets et être défini comme étant un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE.

Elles font encore valoir, en réponse à l'argumentation de la partie adverse, que s'il devait s'avérer après la décision attaquée que d'autres tracés étaient susceptibles de mieux rencontrer les objectifs poursuivis, l'autorité compétente pour la délivrance du permis d'urbanisme sera tenue par le tracé et le périmètre autorisé en matière de voirie. Elles en déduisent qu'elle pourra soit accorder le permis en s'écartant de l'évaluation des incidences - privant manifestement l'évaluation de son effet utile -, soit refuser le permis d'urbanisme et solliciter du demandeur une nouvelle décision du conseil communal sur un nouveau tracé alternatif, ce qui démontre, à leur estime, que l'évaluation des incidences n'a d'effet utile que lorsqu'elle est un préalable à la décision relative aux voiries.

Pour le surplus, elles reviennent sur des arguments déjà développés dans la requête.

Elles réitèrent qu'à tout le moins, l'acte attaqué doit s'appréhender comme étant la première autorisation qui permet d'exécuter un projet, laquelle s'inscrit dans une procédure d'autorisation en plusieurs étapes.

Elles contestent que leur argumentation puisse être considérée comme étant contradictoire ou non crédible sachant qu'elle est présentée dans des ordres principal et subsidiaire.

Elles estiment que la thèse de la partie adverse passe à côté de la critique qui est réellement formulée : elles n'ont jamais prétendu que l'acte attaqué constituait en un projet, mais bien que la construction d'une route est soumise à une procédure d'autorisation qui se déroule en plusieurs phases, laquelle, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt WELLS du 7 janvier 2004, C-201/02, et arrêt ABRAHAM du 28 février 2008, C-2/07), doit faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer les effets que ce projet est susceptible d'avoir sur l'environnement. Elles sont d'avis que cette première phase de la procédure d'autorisation consiste bien en l'acte attaqué. Elles s'autorisent de l'arrêt n° 237.947 du 19 avril 2017, rendu sur la demande en suspension. Elles rappellent encore des développements déjà exposés dans la requête.

#### *E. Dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse maintient qu'il n'y a pas une procédure d'autorisation en plusieurs étapes mais deux procédures administratives différentes. Elle souligne que les objets comme les objectifs des deux polices administratives sont parfaitement distincts. Selon elle, la chronologie organisée à l'article 129<sup>quater</sup> du CWATUP entre ces deux polices "s'explique par la volonté de préserver absolument les compétences du conseil communal". Elle renvoie aux développements de son mémoire en réponse. Elle conclut que l'acte attaqué ne peut être considéré comme une "étape d'une procédure administrative en plusieurs étapes".

Par ailleurs, elle observe que "la décision relative à la voirie n'est pas nécessairement suivie de la réalisation d'un «projet»". Elle répète sur ce point l'argumentation contenue dans son mémoire en réponse pour conclure qu'une évaluation des incidences ne doit être réalisée qu'à l'instant où la création de la voirie se matérialise par la réalisation de travaux de voirie. Elle répète qu'en effet, le terme "projet" visé à la directive 2011/92/UE porte uniquement sur des travaux ou des interventions physiques.

Elle fait valoir à nouveau que le projet d'urbanisme peut être différent du tracé choisi dans la décision relative à la voirie et souligne qu'aucune disposition légale n'impose d'introduire la demande de permis d'urbanisme relative à la voirie simultanément ou dans la foulée de la demande relative à la création ou la modification de cette voirie. Elle répète aussi que la décision en matière de voirie

"n'exerce aucune contrainte sur la demande de permis d'urbanisme" puisque si celle-ci s'écarte de ladite décision, le conseil communal devra être ressaisi de la question.

Enfin, elle soutient que les effets d'un éventuel projet ne sont pas identifiables lors de l'adoption de la décision sur la voirie, qui ne constitue pas la décision principale qui déterminerait les paramètres au-delà desquels le permis d'urbanisme ne pourrait aller, puisque, selon elle :

- "aucune disposition légale n'impose d'introduire une demande de création de voirie en même temps qu'une demande de permis d'urbanisme";
- "la décision en matière de voirie ne porte que sur certains aspects d'un éventuel projet qui seraient liés aux compétences limitées du conseil communal, et précisées à l'article 129bis, § 3, du CWATUP"; la partie adverse renvoie à l'arrêt DE HULST, n° 229.824, du 15 janvier 2015;
- "l'acte attaqué a pour seul objet de délivrer un accord de principe quant au périmètre et au tracé du projet de voirie concerné";
- "l'acte attaqué ressortit à une police administrative spéciale et se justifie en raison des prérogatives communales et répercussions directes qu'implique l'ouverture d'une voirie communale sur les finances communales, sur la responsabilité juridique éventuelle de la commune en cas d'accident sur la voirie et sur l'étendue de l'exercice par la commune de ses pouvoirs de police de l'ordre public sous ses trois aspects (tranquillité, sécurité et salubrité publiques)".

Elle en déduit qu'une évaluation des incidences réalisée à ce stade serait prématurée, alors qu'elle doit être réalisée en temps utile. Elle renvoie à nouveau à l'arrêt DE HULST, précité.

#### *F. Dernier mémoire de la partie intervenante*

Rappelant la définition de "l'autorisation" par la directive 2011/92/UE, la partie intervenante maintient que l'acte attaqué, qui a pour seule conséquence d'établir un tracé et ne dispense pas son bénéficiaire de l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme, n'ouvre pas à lui seul "le droit du maître de l'ouvrage de réaliser le projet". L'acte attaqué ne constitue donc pas, selon elle, une autorisation au sens de la directive précitée, en sorte que la législation wallonne est conforme à celle-ci.

Elle soutient par ailleurs que l'acte attaqué ne constitue en aucun cas une "décision principale", pas plus que le permis d'urbanisme ne constitue "une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision". Elle rappelle que l'acte attaqué ne porte que sur des aspects liés aux compétences limitées du conseil communal, alors que le permis d'urbanisme ressortit de la compétence du collège communal qui garde une large marge d'appréciation. Elle renvoie aussi à

l'arrêt de HUSLT, déjà cité. Elle conclut qu'"une décision ne constitue pas l'accessoire de l'autre" et que, "tout au plus s'agit-il de deux procédures parallèles".

Enfin, elle affirme que "les incidences du projet sur l'environnement ne sont connues qu'au moment de l'examen de la demande de permis d'urbanisme" et qu'"imposer une évaluation à l'occasion de l'autorisation d'ouverture de voirie - compétence du conseil communal - reviendrait à empiéter sur la compétence du collège communal". Elle souligne qu'"en outre, les incidences vantées par les parties requérantes ont trait à ce qui relève de la demande de permis d'urbanisme" et que, "partant, l'acte attaqué qui n'analyse pas ces incidences, à juste titre, ne leur cause pas grief". Elle en conclut que le deuxième moyen est irrecevable à défaut d'intérêt ou à tout le moins non fondé.

#### *IV.2. Examen*

L'arrêt n° 237.947 du 19 avril 2017, prononcé dans le cadre de la demande de suspension, a jugé, sur ce moyen, comme suit :

" [...]

##### *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<sup>er</sup>). 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<sup>er</sup>).

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 129*bis* 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'État a précisé la portée de la décision prise sur la base de cet article 129*bis* 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 129*bis*, § 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 129*bis* 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'État 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<sup>er</sup> 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. À 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<sup>er</sup>, 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'État 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<sup>er</sup> 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 constituant, 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<sup>er</sup> 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".

Les développements des mémoires en réponse, en réplique et en intervention, ainsi que des derniers mémoires, ne permettent pas de revenir sur l'enseignement de cet arrêt.

Comme l'exposent les parties requérantes, l'essentiel des nouveaux arguments avancés par la partie adverse dans son mémoire en réponse et son dernier mémoire, part de la prémisse inexacte selon laquelle il faudrait déterminer si l'acte attaqué vise un projet alors que la question qui se pose est de savoir s'il s'agit d'une première autorisation en vue de la réalisation d'un projet au sens de la directive

2011/92/UE, laquelle s'inscrit dans une procédure d'autorisation en plusieurs étapes. Or, cette question a été tranchée à bon droit par l'arrêt précité.

Par ailleurs, la circonstance que la décision du conseil communal n'est pas contraignante dans la mesure où le tracé sur lequel a porté l'accord du conseil communal pourrait encore être modifié, n'enlève rien à la pertinence de l'arrêt. En effet, soit la demande de permis d'urbanisme respecte les paramètres déterminés par la décision du conseil communal, soit elle s'en écarte de sorte qu'une nouvelle décision est requise sur les paramètres ainsi modifiés. Il reste que, dans ces deux hypothèses, une telle décision constituera toujours la première étape de la procédure d'autorisation.

Quant aux incidences essentielles du projet sur l'environnement, elles résultent en premier lieu du tracé retenu par la décision du conseil communal et peuvent dès lors être utilement évaluées à ce stade, notamment au regard des alternatives possibles.

La seconde partie de la première branche et la seconde branche du deuxième moyen sont fondées. Le deuxième moyen n'est pas fondé pour le surplus.

#### *V. Indemnité de procédure*

Les parties requérantes sollicitent, dans leur requête, une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal de la Région wallonne du 2 septembre 2016, déclarant 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 confirmant celle-ci.

**Article 2.**

Le présent arrêt fera l'objet d'un affichage par les autorités communales dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

**Article 3.**

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée aux parties requérantes 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, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le dix-sept avril deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,  
Michel PÂQUES,  
Anne-Françoise BOLLY,  
Vanessa WIAME,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.