

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.836 du 23 janvier 2020

A. 223.725/XIII-8174

En cause : **1. la Société anonyme CORA,**
 2. la Société anonyme GALIMMO CHÂTELINEAU,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Tanguy VANDENPUT, Valérie ELOY
et Gaëlle WERQUIN, avocats,
avenue Tedesco 7
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.

Parties intervenantes :

1. la Société anonyme FRUNPARK CHÂTELINEAU,
2. la Société anonyme BEMAT,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Matthieu GUIOT, avocat,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 8 novembre 2017, la société anonyme (S.A.) CORA et la S.A. GALIMMO CHÂTELINEAU demandent l'annulation de l'arrêté du 20 juillet 2017 du Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, qui autorise l'ouverture de voirie sur le site des Mottards à Châtelet sis rue de Gilly et cadastré Châtelineau 3, section C, n^{os} 3v, 3z, 3g2, 3c2, 5t, 5e9, 5r11, 5p16, 5y16, 6b17, 5s17, 6, 7t, 9a, 11x4, 42g, 43b, 5h18, 5l18, 5n18, 7r, 7s, 7v.

II. Procédure

2. Par une requête introduite, par la voie électronique, le 21 décembre 2017, la S.A. FRUNPARK et la S.A. BEMAT ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 11 janvier 2018.

Un arrêt n° 244.706 du 5 juin 2019 a déclaré le recours recevable et a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Maximilien RALET, *loco* M^{es} Tanguy VANDENPUT, Valérie ELOY et Gaëlle WERQUIN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Aurélie VANDENBERGHE, *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Matthieu GUIOT, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits utiles à l'examen du recours

3. Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 244.694 du 4 juin 2019, auquel l'arrêt n° 244.706 du 5 juin 2019 renvoyait également. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

4. Les sociétés requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 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, 16°, D.62 à D.74, R.52 à R.57 du Livre 1^{er} 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, de l'erreur dans les motifs de droit, de l'excès de pouvoir et du principe général de bonne administration.

Rappelant que l'acte attaqué expose notamment que « [l]'impact environnemental du projet relève du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la création et à la modification de voirie », elles font valoir qu'en violation des obligations prescrites dans le chef de l'autorité délivrante, la partie adverse n'a pas procédé, en l'espèce, lors de l'adoption de l'acte attaqué, à l'examen des incidences environnementales du projet litigieux d'ouverture de voirie, ni examiné si ledit projet pouvait avoir des incidences notables sur l'environnement, justifiant qu'une étude d'incidences soit réalisée préalablement à son autorisation, ni, par la force des choses, « motivé l'acte entrepris en termes d'incidences environnementales et de nécessité ou non d'imposer une étude des incidences sur l'environnement préalablement à l'autorisation du projet ».

5. Elles rappellent les obligations résultant des articles 1^{er}, 2, c), et 4, § 2, de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 précitée. Elles évoquent le contenu du point 10.e. de l'annexe II de cette directive. Elles soutiennent qu'il en résulte que les États membres doivent déterminer si le projet visé à l'annexe II doit ou non être soumis à une évaluation et ce, sur la base d'un examen au cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre en tenant compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III. Elles constatent toutefois qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que la marge d'appréciation des États membres pour ce faire trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, § 1^{er}, de la directive précitée, de soumettre à une évaluation tous les projets qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Elles exposent qu'en droit wallon, aucune disposition relative à l'évaluation des incidences ne vise la décision du conseil communal ou du

gouvernement sur recours, statuant sur une demande «de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale», mais qu'il est cependant prévu que le projet de construction d'une voirie soit soumis au système d'évaluation des incidences de projets sur l'environnement 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. Elles observent que cette évaluation des incidences n'est pas préalable, en l'espèce, à la décision du conseil communal réglée par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

6. Elles reproduisent un large extrait de l'arrêt n° 237.947 du 19 avril 2017, dont elles résument ensuite les enseignements. Elles sont d'avis que cette jurisprudence est transposable au cas d'espèce et que le projet litigieux eut donc dû être soumis à un examen préalable de ses incidences sur l'environnement, *quod non*.

Elles soutiennent que la partie adverse ne pourrait se retrancher derrière l'évaluation réalisée dans le cadre de la procédure de demande de permis d'urbanisme sollicité pour le complexe FRUNPARK alors que cette étude est lacunaire et erronée, ce que la première d'entre elles a exposé dans sa réclamation dont elles rappellent la teneur et à laquelle l'acte attaqué ne répond pas. Elles relèvent, par ailleurs, que l'acte attaqué ne fait pas état de cette étude des incidences sur l'environnement, sauf en ce qu'il résume les observations des réclamants.

Elles font grief à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir examiné l'impact sur l'environnement de l'ouverture de voirie communale critiquée, alors même que ladite voirie, dont l'alignement est ainsi fixé par l'acte attaqué, est destinée à desservir un complexe commercial et de nombreux logements, donne sur une voirie d'ores et déjà saturée et participera nécessairement à entraîner d'importantes difficultés en termes de mobilité.

Elles concluent qu'en estimant que l'impact environnemental de l'ouverture de voirie relevait du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la création et à la modification de voirie, l'acte attaqué méconnaît les dispositions visées au moyen et est erroné en droit.

7. En réplique, elles précisent ne pas remettre en cause le fait que la police de l'urbanisme et celle de la voirie constituent des polices spéciales distinctes auxquelles, à part la chronologie prévue par l'article 129^{quater} du CWATUP, s'appliquent les principes d'indépendance et de cumul des polices administratives. Elles considèrent toutefois que ces principes ne sauraient prévaloir sur l'exigence, découlant de la directive 2011/92 /UE précitée, de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement préalablement à l'adoption de toute décision relative

à la création, la modification ou la suppression d'une voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 précité, dès lors qu'elle constitue une étape, principale, d'une procédure d'autorisation à plusieurs étapes ayant pour objet, à son terme, la réalisation d'une activité constitutive d'un projet au sens de la directive, soit la construction de la voirie communale.

Elles sont d'avis que cette exigence s'impose tant pour une demande de permis d'urbanisme relative à une voirie communale introduite postérieurement à l'introduction de la demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale, que lorsque les deux demandes de permis d'urbanisme et de création, modification ou suppression de la voirie communale sont, comme en l'espèce, introduites simultanément. Elles soutiennent que la circonstance que la demande de création de voirie communale constitue en l'occurrence l'accessoire d'un projet faisant l'objet d'une demande de permis d'urbanisme ne change rien au fait que la construction d'une telle voirie communale constitue, en elle-même, un projet au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive 2011/92/UE précitée et nécessite, comme telle, l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

8. Elles rejettent l'argument suivant lequel l'acte attaqué, dans la mesure où il n'implique pas en lui-même la réalisation de travaux de construction ou d'interventions physiques visés par le terme de « projet » dont question à l'article 1^{er}, § 2, de la directive 2011/92/UE, ne devrait pas être soumis à évaluation des incidences sur l'environnement. Elles relèvent que la directive 2011/92/UE vise une « autorisation » ou une « décision » qui permet au maître d'ouvrage de commencer les travaux pour réaliser son projet, sans exiger que celle-ci soit unique et ne puisse résulter d'un ensemble de plusieurs décisions comme c'est le cas en l'occurrence.

Elles détaillent les raisons pour lesquelles elles estiment que l'acte attaqué présente incontestablement le caractère d'une décision principale au sens de la jurisprudence européenne. À leur estime, la demande de permis d'urbanisme constitue une simple décision d'exécution de l'acte attaqué sachant que l'autorité compétente ne pourrait délivrer un tel permis qu'en se soumettant à la décision sur le tracé de la voirie à créer.

9. Quant au grief pris de l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement en l'espèce, elles répètent qu'il ne pourrait être fait référence à l'étude d'incidences réalisée dans le cadre de la procédure de permis d'urbanisme, en raison de son caractère lacunaire et erroné, notamment en ce qu'elle n'envisage pas les alternatives possibles au tracé, et du fait que l'auteur de l'acte attaqué ne s'y réfère pas lui-même. Elles ajoutent que l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité, auquel renvoie l'article 129^{quater} du CWATUP, ne prévoit pas que le dossier de

demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale comprenne, le cas échéant, l'étude d'incidences sur l'environnement déposée dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme y liée. Elles se demandent donc si l'auteur de l'acte attaqué a bien disposé de - et examiné - dans le cadre du recours administratif, l'étude d'incidences sur l'environnement déposée dans le cadre de la procédure de demande de permis d'urbanisme visant à construire le complexe FRUNPARK.

Elles soutiennent enfin qu'en se bornant à énoncer les arguments invoqués par les parties intervenantes dans leur recours administratif à propos de l'étude d'incidences sur l'environnement précitée, l'acte attaqué ne fait pas siennes les appréciations et conclusions de cette étude de sorte qu'il ne peut en être déduit que l'autorité a bien évalué les impacts de la création de la voirie communale autorisée.

10. Dans leur dernier mémoire, les requérantes font encore valoir, « [q]uant aux fondements de l'acte attaqué en termes d'évaluation des incidences environnementales », que le seul fait de viser dans l'acte attaqué les griefs formulés lors de l'enquête publique à l'encontre de l'étude d'incidences et les arguments du recours administratif qui ont trait à l'analyse de celle-ci relative aux aménagements de voirie n'est pas de nature à établir que la partie adverse se serait livrée à une analyse des incidences environnementales de l'ouverture de voirie autorisée sur la base de l'étude d'incidences ni qu'elle aurait tenu compte de celle-ci. Elles qualifient de « pétition de principe » l'affirmation de la partie adverse selon laquelle les motifs pour lesquels l'auteur de l'acte attaqué autorise la modification de voirie dans son principe, se fondent sur l'étude d'incidences, « et plus particulièrement les pages 24, 25, 121, 127 et 132 ». Elles estiment d'ailleurs que les éléments visés par la partie adverse « constituent essentiellement des considérations techniques liées à l'aménagement de la voirie et non [des] éléments d'analyse des incidences environnementales ». Par ailleurs, elles contestent que la motivation de l'acte relative à l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement ressortirait du dossier administratif, ainsi que les parties intervenantes le prétendent.

11. « Quant à l'étude d'incidences du 23 juin 2016 », elles estiment que l'acte attaqué ne permet pas de s'assurer de la prise en compte de l'évaluation des incidences environnementales liées à l'ouverture de voirie litigieuse, dès lors que sa motivation ne se réfère pas à l'étude d'incidences du 23 juin 2016 et que c'est *a posteriori* que les parties adverse et intervenantes tentent d'établir un prétendu lien entre des éléments issus de l'acte attaqué et ladite étude d'incidences.

Elles rappellent que la construction d'une voirie communale est un « projet » au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive 2011/92/UE précitée et qu'elle

nécessite notamment, à ce titre, une évaluation «appropriée» et «particulière» des incidences environnementales, *quod non* en l'espèce, puisque l'étude d'incidences sur l'environnement en question est uniquement liée à la demande de permis introduite en 2016 sur la base de l'article 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et non de l'article 129^{quater} du même Code. Elles font valoir qu'on ne peut considérer que l'étude d'incidences en question ait effectivement servi de fondement à l'acte attaqué, dès lors que l'acte attaqué n'y renvoie pas explicitement.

À cet égard, elles concluent comme il suit :

- « Si les parties adverse et intervenantes tentent d'affirmer que cette évaluation serait effectuée par le biais de l'étude du 23 juin 2016, une telle assertion est donc démentie par :
- i. l'objet de l'étude dont question, ainsi que développé ci-avant,
 - ii. le caractère résolument lacunaire et incomplet de cette étude en termes d'analyse des incidences environnementales liées à l'ouverture de voirie litigieuse,
 - iii. le fait que l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ne prévoit pas que le dossier de demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale comprenne, le cas échéant, l'étude d'incidences sur l'environnement déposée dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme y liée, et
 - iv. la motivation de l'acte attaqué, ainsi que développé par Monsieur l'Auditeur ».

IV.2. Examen

12. Par l'arrêt n° 244.694 du 4 juin 2019 rendu dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre le même arrêté réglementaire que celui attaqué dans le cadre du présent recours, il a été jugé ce qui suit :

- « En ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le moyen est irrecevable étant donné que cette loi n'est pas applicable aux actes réglementaires.

En revanche, en tant qu'il invoque directement la violation de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la question de la recevabilité de ce grief se confond avec l'examen du fond du moyen.

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 parties intervenantes 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}).

Il convient de vérifier 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.77, 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 du même Code 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 l'appréhende 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 79.19.01 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" (7,b) 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" (7,c), 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 1er 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 n° 229.824 du 15 janvier 2015, 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 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.

Cependant, il n'est pas contestable qu'une étude d'incidences sur l'environnement a bien été réalisée sur le projet, et porte notamment sur les incidences de la voirie à créer. Par ailleurs, l'avis d'enquête publique conjointe mentionne cette étude d'incidences et le dossier sur la base duquel elle a été organisée contenait cette étude, de sorte que tant le public que l'autorité compétente en ont eu connaissance. La décision de refus du conseil communal de la partie requérante, du 17 mars 2017, vise d'ailleurs ladite étude d'incidences.

Il s'ensuit que la demande de création et de modification de la voirie a fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement et que celle-ci a bien été soumise au public, à l'autorité chargée au premier échelon de la procédure administrative de statuer sur la décision à prendre en matière de voirie, et enfin à l'autorité de recours en réformation, auteur de [l']acte attaqué.

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante soutient, pour la première fois, que cette étude serait lacunaire et erronée. De tels arguments pouvaient et devaient être invoqués au stade de la requête en annulation. Partant ils sont tardifs et irrecevables.

Enfin, dans sa requête en annulation, la partie requérante ne soutient pas un défaut de prise en compte par l'autorité de l'étude d'incidences ni un défaut de motivation de la décision au regard des incidences du projet sur l'environnement. Les arguments développés à ce sujet dans le dernier mémoire sont également tardifs. En tout état de cause, la partie requérante n'identifie pas quelle incidence environnementale aurait échappé à l'autorité ni quel grief environnemental, en lien direct avec les modifications apportées à la voirie communale et formulé au cours de l'enquête publique, n'aurait pas trouvé réponse dans l'acte attaqué.

[...]

Le premier moyen n'est pas fondé ».

13. Ainsi, par l'arrêt précité, le Conseil d'État a notamment considéré que l'acte attaqué est une décision principale au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et qu'étant donné que les incidences essentielles du projet sur l'environnement pouvaient dès lors être utilement déterminées, la réalisation de l'évaluation des incidences du projet litigieux sur l'environnement s'imposait au stade de l'élaboration de cet acte, qui consiste en la première partie d'une autorisation au sens de l'article 1^{er} de la directive 2011/92, précitée.

Il ressort également de l'arrêt ci-avant reproduit que le Conseil d'État a considéré qu'une étude d'incidences sur l'environnement a bien été réalisée en l'espèce, qu'elle «porte notamment sur les incidences de la voirie à créer», qu'ainsi, la demande de création et de modification de la voirie accueillie par l'acte attaqué «a fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement» et que celle-ci a été portée à la connaissance du public et des autorités compétentes pour statuer en première instance et sur recours, dans le cadre de la procédure administrative.

L'analyse faite par l'arrêt précité garde toute sa pertinence. Eu égard aux arguments développés par les parties, il y a encore lieu de formuler les observations qui suivent.

14. La circonstance 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», comme le décide l'arrêt précité, n'implique pas qu'il doive être porté atteinte au principe de l'indépendance des polices administratives spéciales ni, partant, qu'en l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué, statuant sur le recours prévu à l'article 19 du décret du 6 février 2014 précité, eut dû se saisir et répondre à des arguments provenant d'une réclamation à laquelle l'enquête publique conjointe a donné lieu, ne relevant pas de sa compétence mais de la police administrative de l'urbanisme.

Les éléments de la réclamation que les requérantes pointent pour alléguer le caractère erroné et lacunaire de l'étude d'incidences sur l'environnement ont trait à un descriptif du projet contradictoire en termes de logements et lacunaire en ce qui concerne les installations classées, à une absence de prise en compte, quant au problème du cumul des nuisances, du projet d'extension de la Galerie Shopping Cora, et à un défaut d'examen de solutions de substitution.

C'est à juste titre que l'acte attaqué considère que «les questions de procédure et d'autorité compétente relatives à la demande de permis, de la complétude du dossier de demande de permis, de conformité du projet d'urbanisme aux documents d'aménagement, d'augmentation du trafic, de pollution du sol, de bon aménagement des lieux, de modalité de mise en œuvre du permis d'urbanisme, de compatibilité du projet avec le cadre bâti et non bâti et d'impact environnemental du projet, relèvent du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la création et à la modification de voirie». Ce décidant, l'auteur de l'acte attaqué se borne à indiquer qu'en tout cas, il n'entend pas excéder ses compétences attribuées en matière de voirie communale.

15. En ce qui concerne spécifiquement les incidences environnementales de la voirie à créer, dont l'examen relève de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, l'arrêt n° 244.694 du 4 juin 2019 décide qu'il n'est «pas contestable» que l'étude d'incidences sur l'environnement réalisée porte notamment sur lesdites incidences, que la demande de création et de modification de la voirie a fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement et que l'autorité de recours en réformation en a dûment eu connaissance.

Par ailleurs, tandis que la requête en annulation et la réclamation à laquelle elle renvoie se limitent à reprocher, d'une manière générale, une absence d'analyse ou de recherche de solutions alternatives «au projet» global, tel que soumis à enquête publique, les requérantes soutiennent, pour la première fois en leur mémoire en réplique, que l'étude d'incidences serait lacunaire, notamment à défaut d'envisager les alternatives possibles au «tracé» de la voirie à créer. Un tel argument pouvait et devait donc être invoqué au stade de la requête en annulation. Il est, en conséquence, tardif et irrecevable. Au demeurant, le grief allégué paraît purement théorique et est, partant, imprécis, en ce qu'il n'indique pas quelle alternative aurait dû être examinée de manière concrète et ne l'a pas été.

Il résulte de ce qui précède que les requérantes n'identifient pas en l'espèce l'incidence environnementale, relevant de la compétence de l'autorité de recours, qui aurait échappé à celle-ci ni le grief environnemental, en lien direct avec les modifications apportées à la voirie communale et formulé au cours de l'enquête publique, qui n'aurait pas trouvé réponse dans l'acte attaqué.

16. Enfin, le fait que l'acte attaqué ne fasse pas expressément état de l'étude d'incidences sur l'environnement, sauf en ce qu'il résume les observations des réclamants, comme le relèvent les requérantes, n'est pas pertinent dès lors que, d'une part, comme le rappelle l'arrêt précité n° 244.694 du 4 juin 2019, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas applicable aux actes réglementaires, tel l'acte attaqué, et que, d'autre part, l'absence d'une référence formelle à ladite étude, qui figure au dossier administratif, et à sa teneur n'est pas de nature à établir que l'acte attaqué ne reposerait pas sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

17. Les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 129^{quater} du CWATUP, 1^{er}, 2 et 7 du décret du 6 février 2014 précité, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, de l'erreur de droit, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir.

18. En une première branche, elles font grief à l'acte attaqué de se prononcer sur la première voirie projetée, sans se prononcer sur la seconde projetée depuis la rue de Gilly, pourtant également d'accès public, sous prétexte que celle-ci serait destinée à rester privée, alors que l'ouverture de voirie destinée au public, indépendamment de la propriété de l'assiette, relève de la seule compétence du conseil communal et du gouvernement statuant sur recours.

Elles tirent de l'article 129^{quater} du CWATUP et de l'article 7 du décret du 6 février 2014 précité que toutes les ouvertures de voiries accessibles au public sont de la compétence exclusive du conseil communal ou du gouvernement statuant sur recours, et que la circonstance que l'assiette de la voirie concernée soit privée ou publique est, à cet égard, indifférente. Elles estiment que la partie adverse ne peut, sans méconnaître ces dispositions, constater à la fois que la voirie depuis la rue de Gilly est «une voie d'accès supplémentaire au public mais destinée à rester privée» et estimer que son ouverture ne relève pas de sa compétence. Elles font grief à l'auteur de l'acte attaqué d'assimiler en réalité, à tort, «les notions de voirie privée (en termes de droit de propriété et de non-rétrocession à la commune) et de voirie non accessible au public (en termes de potentielle non-accessibilité factuelle au public)». Elles relèvent qu'il s'agit certes d'une voirie privée mais qui, à défaut de mise en place de dispositif en restreignant l'accès, sera accessible au public et dont l'ouverture devait, partant, être autorisée par le conseil communal ou le gouvernement sur recours.

19. Elles font valoir que l'auteur de l'acte attaqué ne peut raisonnablement prétendre que la potentielle mise en place d'un dispositif physique assurerait le caractère non-accessible au public de la voirie litigieuse dès lors que ledit dispositif n'est pas repris à l'appui des plans autorisés, qu'il n'est pas imposé par l'acte attaqué, et qu'aux termes de l'acte attaqué, la voirie n° 2 litigieuse est comparée à la voirie n° 1 en termes d'accessibilité au public.

Elles relèvent encore que, selon l'acte attaqué, la voirie n° 2 est destinée à desservir le parking 3, lequel est l'accessoire des blocs 3 et 4 affectés au commerce

et par essence accessible au public. S'appuyant sur un plan, elles soutiennent que la voirie n° 2 projetée permet, en longeant le bloc 3, d'accéder directement aux parkings 1 et 2 et à la rue des Mottards sans passer par le rond-point du Tram, ce qui en démontre le caractère accessible à tous.

20. En réplique, elles voient leur thèse confortée par le fait que la voirie litigieuse a pour objectif de désencombrer le premier accès saturé du rond-point du Tram accessible au public et constitue un accès supplémentaire au site litigieux pour plusieurs centaines de personnes. Pour contester qu'il puisse s'agir d'une «voirie interne», elles prennent appui sur l'acte attaqué qui indique qu'il s'agit d'une voie d'accès «supplémentaire au public», sur le dossier de demande qui, à l'appui du schéma de voirie, souligne «l'accessibilité au public» de la voirie litigieuse, sur l'étude d'incidences sur l'environnement qui va dans le même sens, et enfin sur la décision de refus du permis d'urbanisme du 27 novembre 2017 du fonctionnaire délégué.

Par ailleurs, elles relèvent le caractère hypothétique du dispositif de barrières dont les parties adverse et intervenantes se prévalent, censé assurer le caractère non-accessible au public de la voirie litigieuse. Elles observent que les photomontages et les plans annexés ne représentent pas le dispositif de barrières. Elles rappellent que la création d'une seconde voirie a été approuvée par la DGO1 car elle «permet d'assurer une bonne mobilité sur le site avec deux entrées/sorties», de sorte que la pose de barrières visant à réglementer l'accès contreviendrait à cet objectif. Elles ajoutent que la pose de telles barrières sur la voirie d'accès est sinon irréalisable à tout le moins très difficile et peu fluide, en contravention de l'objectif susvisé.

Enfin, elles observent que les parties adverse et intervenantes ne peuvent raisonnablement se retrancher derrière la compétence du fonctionnaire délégué pour imposer la pose de barrières de régulation du trafic dès lors que la décision de refus du 27 novembre 2017 ne fait nullement mention d'une demande relative à la pose d'un tel dispositif.

21. En la seconde branche du moyen, les requérantes reprochent à la partie adverse de soumettre la décision litigieuse, à propos de la seconde voirie, à une condition illégale, indéterminée et indéterminable, soit à un prétendu engagement formulé dans un courrier du bénéficiaire de l'autorisation, sans en reprendre les termes dans l'acte attaqué ni l'annexer à celui-ci. Elles considèrent qu'un tel engagement, apparemment essentiel aux yeux de la partie adverse pour conclure au caractère privé de la voirie, aurait dû être porté à la connaissance des tiers, conformément aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée. Elles

considèrent que la motivation de l'acte attaqué n'est ni suffisante, ni adéquate, voire est contradictoire, en ce que rien n'indique ce qui justifierait que la voirie litigieuse soit considérée comme privée, alors même que l'acte attaqué énonce par ailleurs que «celle-ci constitu[e] une voie d'accès supplémentaire au public», de sorte que ni les instances décisionnelles et consultatives, ni les tiers intéressés, ne sont à même d'apprécier la portée de cette condition ni, par conséquent, son respect par la société intervenante FRUNPARK.

V.2. Examen

Sur la première branche

22. Sur la première branche, l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014 précité définit la voirie communale comme étant la «voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale».

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 6 février 2014 précité ce qui suit :

« La notion de voirie publique est une notion de pur fait : une voirie est publique dès l'instant où elle est accessible au public. L'assiette d'une voirie publique peut aussi bien appartenir aux pouvoirs publics qu'à un particulier. Dès l'instant où une voirie est publique, elle se voit appliquer les charges et obligations découlant de la police de la voirie. "Une voie de communication accessible à la circulation du public est une voie publique, même si elle a été ouverte par un particulier et que le sol sur lequel elle est établie continue à appartenir à ce dernier. En ce cas, elle est soumise à toutes les obligations et charges qui découlent de la police de la voirie, c'est-à-dire non seulement les règles destinées à garantir la liberté, la sécurité et la salubrité de la circulation mais aussi celles qui concernent l'administration de la voie, notamment son alignement et son tracé" (Cass., 14 septembre 1978, Pas., 1979, I, p. 43) » (*Doc.parl.*, Parl.wall., sess. 2013-2014, n° 902/1, p. 3).

Afin de déterminer si la voirie est ouverte au public, il convient de se baser sur des indices concrets. Sont ainsi des indices d'absence d'ouverture au public, notamment, les barrières qui interdisent l'accès aux tiers, la centralisation des boîtes aux lettres ou la présence d'un local à poubelles à front de la voirie accessible au public. À cet égard, il importe d'étayer à suffisance le fait qu'une voirie ne soit pas affectée à la circulation du public.

23. En l'espèce, le schéma des voiries déposé par la première partie intervenante en même temps que le recours administratif du 2 juin 2017 ne représente pas la présence de barrières d'accès à l'entame de la voirie d'accès

dénommée «entrée site2 ». En revanche, son courrier du 10 juillet 2017, transmis dans le cadre de l'instruction du recours administratif précité, mentionne ce qui suit :

« Le second accès, ainsi que les voiries internes du parking du complexe sont privés.

Comme exposé dans le cadre de notre recours, le projet prévoit : "outre la voirie publique communale dont l'ouverture est sollicitée conformément au décret du 6 février 2014 - la création d'une seconde voirie privée à double sens, reliée à la rue de Gilly. Cette voirie constitue une voie d'accès supplémentaire qui est le résultat d'avis convergents de la DGO1 et des auteurs de l'étude d'incidences CSD ingénieurs.

Ce second accès est qualifié de "privé" par opposition à la voirie "publique" créée au sens du décret du 6 février 2014. Il repose sur une assiette privée, ne sera pas rétrocédée à la commune mais sera accessible à la circulation du public de manière réglementée.

Cet accès est en effet une voirie privée destinée à l'usage d'un public déterminé : la clientèle du complexe commercial, les résidents des appartements et le personnel et clients de la crèche. Cette voirie ne permet donc pas le passage du public dans sa généralité mais reste réservée à certains usagers uniquement. À ce titre, des dispositifs de contrôle (barrières) seront mis en place pour "gérer" les accès (voy. plan ci-joint) ».

Le plan de mobilité joint à ce courrier illustre l'implantation de barrières d'accès au point de liaison entre cette voirie d'accès et la rue de Gilly.

L'acte attaqué, quant à lui, comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant que la demande de création et de modification de voirie porte sur la création d'une voirie connectant le rond-point du Tram situé sur la rue de Gilly, à la rue des Mottards; que cette voirie a une assiette de 11 mètres de large;

Considérant qu'il y a lieu de souligner que le projet prévoit la création d'une voirie à l'ouest du bloc 3, reliant le parking à la rue de Gilly, celle-ci constituant une voie d'accès supplémentaire au public, mais destinée à rester privée; que dans son courrier d'engagement daté du 10 juillet 2017, la demanderesse (Frunpark Châtelaineau sa) indique que cette voirie, de même que les voiries de circulation interne et les cheminements piétons et cyclistes internes, est à considérer comme privée et ne sera pas rétrocédée à la commune; qu'elle pourra être matériellement identifiée comme tel[le] par la mise en place d'un dispositif physique de gestion des accès (barrières); que ces aménagements constituent des conditions relevant du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la création et à la modification de voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

24. Au regard des informations communiquées le 10 juillet 2017 par la première partie intervenante, l'auteur de l'acte attaqué a pu valablement considérer que la voirie d'accès litigieuse n'était pas une voirie publique. En effet, il est prévu que des barrières permettent de réglementer l'accès à cette voirie pour certains usagers uniquement, ce qui implique qu'elle ne soit pas accessible au public dans sa généralité. Par conséquent, les aménagements projetés n'entrent pas dans le champ

d'application du décret précité. Il s'ensuit que l'auteur de l'acte attaqué ne devait pas autoriser l'ouverture de la voirie d'accès litigieuse.

Le fait que l'accès à cette voirie soit réglementé n'est pas contradictoire avec l'objectif visé par la DGO1 concernant la création de ce second accès «d'assurer une bonne mobilité sur le site avec deux entrées/sorties». En effet, l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait imposer le placement de barrières d'accès aux termes de sa décision, cette question relevant de la demande de permis d'urbanisme et non de celle d'ouverture de voirie communale. Ainsi, s'il fallait constater que les barrières d'accès n'étaient finalement pas prévues par le permis d'urbanisme portant sur le projet immobilier ou que ces barrières, quoique prévues, ne rempliraient pas leur fonction de limitation de l'accès à certains usagers, cette circonstance, postérieure à l'acte attaqué, ne pourrait en remettre en cause la légalité.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

Sur la seconde branche

25. En ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée, le moyen est irrecevable en sa seconde branche, cette loi n'étant pas applicable aux actes réglementaires.

26. Quant au bien-fondé de la seconde branche, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit, lesquels doivent ressortir du dossier administratif.

En l'espèce, compte tenu de la nature réglementaire de l'acte attaqué, les requérantes soutiennent à tort que le courrier du 10 juillet 2017 précité de la première partie intervenante devait formellement être porté à la connaissance des tiers. Ce courrier est repris au dossier administratif. En outre, l'acte attaqué permet de constater que son auteur s'est appuyé sur l'engagement pris par la première partie intervenante en ce courrier pour estimer que la seconde voirie d'accès n'était pas une voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 précité. Pour les raisons exposées aux termes de l'examen de la première branche du présent moyen, une telle analyse est admissible en droit.

Par ailleurs, les requérantes restent en défaut de démontrer que l'auteur de l'acte attaqué, en faisant référence à l'engagement de la première partie intervenante, aurait soumis l'autorisation à une condition illégale, indéterminée et indéterminable.

Le deuxième moyen ne peut être accueilli en aucune de ses branches.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

27. Les requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 1^{er}, 9, 11, 12 et 24 et suivants, du décret du 6 février 2014 précité, du principe de l'effet utile de l'enquête publique, du principe de minutie et de bonne administration et de l'excès de pouvoir.

28. Elles soutiennent que le projet litigieux a été modifié substantiellement après la clôture de l'enquête publique, sans qu'une nouvelle enquête publique ne soit organisée, de sorte que les tiers intéressés et les instances consultatives n'ont pu faire valoir utilement leurs observations. Elles observent, au regard de la décision de première instance refusant l'ouverture de la voirie communale sollicitée, qu'initialement, le projet prévoyait que la voirie n° 2 projetée rue de Gilly et le parc projeté soient accessibles à tous, et que leur assiette soit rétrocédée à la commune, alors qu'il ressort de l'acte attaqué que le projet soumis au gouvernement prévoit une prétendue interdiction d'y accéder pour le public de même qu'une absence de rétrocession de leur assiette à la commune.

Elles sont d'avis que ces modifications, intervenues au stade du recours administratif, sont importantes et essentielles, au regard notamment :

- des objectifs de toute ouverture de voirie, tels que définis à l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 par référence à la préservation de l'accessibilité des voiries communales et par référence à l'amélioration de leur maillage;
- des critères qui président à l'ouverture d'une voirie communale, tels que définis à l'article 9 du même décret par référence à la nécessité d'assurer ou d'améliorer le maillage des voiries, de faciliter les cheminements des usagers faibles et d'encourager l'utilisation des modes doux de communication;
- et du contenu même de la demande d'ouverture de voirie défini à l'article 11 du décret par référence au schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande, à la 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 et en termes de plan de délimitation.

Elles considèrent que de telles modifications essentielles auraient dû être soumises à enquête publique pour permettre aux tiers intéressés et aux instances consultatives de faire valoir leurs observations en parfaite connaissance de cause et

justifiaient de ce fait, l'introduction d'une nouvelle demande d'ouverture de voirie auprès du conseil communal. Elles précisent que ces modifications n'étaient justifiées ni par une demande de l'autorité délivrante en première instance, ni sur recours, ni pour répondre aux réclamations et objections formulées durant l'instruction du dossier. Elles font valoir qu'en privant d'effet utile l'enquête publique et l'avis des autorités consultatives, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas statué en parfaite connaissance de cause.

VI.2. Examen

29. Les parties requérantes ne démontrent pas que le projet initialement déposé prévoyait la rétrocession à la commune de la voirie d'accès dénommée «entrée site 2»; et une telle information ne ressort pas du dossier de demande de permis d'urbanisme et de création d'une voirie communale du 26 octobre 2016. Quant à la décision de refus du 27 mars 2017 du conseil communal, elle ne traite que de la question de la rétrocession à la ville de Châtelet de la voirie visée par la demande d'ouverture de voirie communale, sans qu'il soit question de la voirie d'accès «entrée site 2».

Il n'y a pas eu de modification au projet sur ce point, intervenue postérieurement à l'enquête publique, laquelle, en conséquence, ne devait pas être réorganisée.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

30. Les requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles 1^{er} du décret du 6 janvier [lire : février] 2014 précité, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, du principe général de bonne administration et du devoir de minutie, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles font grief au projet litigieux d'avoir pour conséquence d'accroître le trafic depuis le rond-point du Tram, déjà saturé, en méconnaissance des objectifs de préservation de la viabilité et de l'accessibilité des voiries, énoncés dans l'article 1^{er} du décret précité. Elles observent qu'en effet, l'étude d'incidences sur l'environnement met en évidence une saturation générale du réseau routier dans la zone d'étude, aux heures de pointe, ce que confirme un courrier du fonctionnaire délégué adressé au collège communal dans le cadre du projet d'abrogation du plan

communal d'aménagement dérogatoire (P.C.A.D.) n° 2. À propos de la «situation projetée», elles soulignent que, selon l'étude d'incidences, près de 2.620 véhicules supplémentaires sont attendus sur les voiries proches, durant la journée du vendredi et près de 2.870 véhicules de chalands, pendant la journée du samedi.

Elles exposent que le projet de voirie autorisé vise à créer une voie de circulation depuis le rond-point du Tram jusqu'à la rue des Mottards, qui traverse le nouveau complexe commercial projeté, tout en réservant l'accès au site depuis la rue des Mottards aux véhicules des services d'urgence et ce, au moyen de barrières ou plots ou encore de bornes. Ainsi, constatent-elle, l'accessibilité du site se fera uniquement via le rond-point du Tram, ne faisant qu'accroître le nombre de véhicules circulant dans cette zone et, par conséquent, les problèmes d'encombrement dudit rond-point. Elles estiment que les aménagements prévus par la première partie intervenante ne pourront pas résorber la surcharge actuelle de circulation et la surcharge future liée au projet litigieux. Or, elles constatent que la problématique de l'accessibilité et de la viabilité des voiries n'est nullement analysée par l'auteur de l'acte attaqué.

Elles concluent à tout le moins à un défaut de motivation formelle de l'acte attaqué en ce qui concerne la viabilité et l'accessibilité des voiries communales à créer et à l'absence d'un examen complet des circonstances de la cause par l'autorité délivrante.

31. En réplique, les requérantes insistent sur la teneur de l'étude d'incidences sur l'environnement et du courrier précité du fonctionnaire délégué, et reprochent aux parties intervenantes de prétendre «de manière erronée, contradictoire avec le dossier administratif et pour le moins de mauvaise foi», que le projet n'affecterait pas le trafic existant.

VII.2. Examen

32. En ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée, le moyen est irrecevable, cette loi n'étant pas applicable aux actes réglementaires. Par ailleurs, le moyen ne développe aucun grief établissant l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise la partie adverse en l'espèce et il est, dès lors, également irrecevable à cet égard.

33. Sur le fond, l'acte attaqué comporte notamment la motivation suivante :

« 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", 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 d'accord 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 de création de voirie tel que repris au plan de délimitation, à savoir uniquement la voirie prévue entre le rond point de la rue de Gilly et la rue des Mottards, répond aux objectifs du décret en ce qu'elle améliore le maillage des voiries par la création d'une nouvelle jonction entre deux rues existantes et en ce qu'elle est prévue avec une assiette suffisamment large pour permettre des aménagements favorables aux modes de déplacement doux; que le projet prévoit d'ailleurs de réaliser deux bandes de circulation motorisée ainsi que deux pistes cyclables et deux trottoirs dans chaque sens de circulation, avec des bandes de séparation entre la chaussée et l'espace dédié aux cyclistes et aux piétons;

Considérant par ailleurs que le tracé de la voirie à créer se conforme au tracé prévu par le PCA ».

Il ressort de cette motivation que l'auteur de l'acte attaqué a bien examiné la question de savoir si le projet de création de voirie litigieuse répondait aux objectifs du décret du 6 février 2014, dont ceux énoncés à l'article 1^{er}. Une telle analyse était suffisante au regard de l'objet de l'acte attaqué, lequel se limite à autoriser la création d'une voirie communale. Pour le surplus, tel qu'il est formulé dans la requête en annulation, le grief se borne à faire état d'une augmentation du trafic sur un lieu déjà fort fréquenté, en tout cas aux heures de pointe, sans remettre en cause l'emplacement des nouvelles voiries et leurs incidences en termes de mobilité. Au demeurant, le grief manque en fait en tant qu'il soutient que l'accès au site depuis la rue des Motards serait réservé aux services d'urgence.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

34. Les requérantes prennent un cinquième moyen de la violation des articles 129^{quater} du CWATUP, 1^{er}, 9, 10 et 11 du décret du 6 février 2017 [lire : 2014], de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

35. Elles font grief à la partie adverse de délivrer l'acte attaqué, en méconnaissance de cause, puisque la décision mentionne au titre de justification de la réalisation du projet de voirie, «la réalisation du centre commercial de la sa Frunpark, tel que comportant 659 places de parcage, alors même qu'il en comporte en réalité entre 750 et 790, soit une différence de plus de 100 places». Elles

observent, en pointant le rapport établi conformément à l'article 285 du CWATUP dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme pour le centre commercial projeté, que la voirie projetée a pour objectif de connecter le rond-point du Tram audit centre commercial. Elles en déduisent que le trafic transitant sur la nouvelle voirie est directement lié à l'importance du projet et plus particulièrement, aux nombres d'emplacements de parcage prévus sur le site projeté.

Or, soutiennent-elles, il appert du dossier de demande de permis d'urbanisme et, plus particulièrement, de l'études d'incidences sur l'environnement et de la note réalisée par le demandeur de permis lui-même, que les parkings projetés comportent soit 790 places, soit 750 places, alors que l'auteur de l'acte attaqué a pris en compte un nombre total de 659 places soit 130 places en deçà du nombre prévu par le chargé d'étude. Elles estiment que, dans ces circonstances, l'auteur de l'acte attaqué a été dans l'incapacité d'évaluer en connaissance de cause l'adéquation de la voirie projetée avec le nombre de personnes que drainera le centre commercial projeté, mais aussi d'apprécier le projet au regard des objectifs et critères énoncés aux articles 1^{er} et 9 du décret du 6 février 2014 précité.

36. Par ailleurs, elles déplorent l'incomplétude du plan de délimitation qui ne reprend pas les éléments de jonction de la voirie projetée, de sorte que l'autorité n'a pu statuer en parfaite connaissance de cause. Dans les développements du moyen, elles visent les «éléments de jonction entre les cheminements piétons prévus le long de la nouvelle voirie et les trottoirs existant le long de la rue de Gilly» qui, aux termes de l'acte attaqué, ne sont pas repris au plan de délimitation précité. Elles considèrent que ces éléments de jonction de la voirie communale relèvent de la compétence du conseil communal en vertu des dispositions visées au moyen et ne peuvent être délégués qu'illégalement au collège communal, chargé de statuer sur la demande de permis d'urbanisme. S'appuyant sur l'article 2 du décret du 6 février 2014, elles soutiennent que la jonction des voiries communales fait partie intégrante de la voirie communale en ce qu'elle est affectée à la circulation du public et qu'elle fait partie de la voie de communication en tant que telle, voire en constitue une dépendance nécessaire, de sorte qu'elle aurait dû être soumise à la délibération de l'autorité compétente, *quod non*.

37. En réplique, les requérantes sont d'avis que les erreurs, lacunes ou contradictions dénoncées dans la requête en termes de trafic, de lits dans la crèche et de jonctions de la voirie empêchent l'autorité compétente et les tiers intéressés en ce compris les autorités consultatives et les riverains de faire valoir leurs observations quant à l'ouverture de voirie faisant l'objet de la demande. Elles se demandent comment, dans ce contexte, apprécier l'adéquation du tracé de la voirie projetée avec le trafic généré par le projet ou de l'intégration des modes doux de déplacement. Par

ailleurs, elles contestent que les éléments de jonction de la voirie ne relèveraient pas de la compétence de l'autorité délivrante en ce qu'ils constitueraient des équipements.

VIII.2. Examen

38. Le nombre des places de parking du projet immobilier dans lequel s'inscrit la demande d'ouverture de voirie communale concerne spécifiquement la demande de permis d'urbanisme introduite, et non celle d'ouverture d'une voirie communale.

Il n'appartient pas à l'autorité chargée de statuer sur le recours prévu à l'article 19 du décret du 6 février 2014 de prendre position sur des questions ne relevant pas de sa compétence. Les requérantes ne démontrent pas en quoi cette question n'aurait pas permis à l'autorité de statuer en connaissance de cause quant aux objectifs visés aux articles 1^{er} et 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014.

39. Par ailleurs, si le plan de délimitation et le schéma général du réseau des voiries tels que joints au dossier de demande ne figurent pas les éléments de jonction ni entre les espaces pédestres ni entre les voiries existantes et celle à créer, il n'en est pas de même du schéma des voiries, déposé en cours d'instruction administrative, qui indique les jonctions entre les voiries existantes et projetée et précise déjà le tracé des cheminements piétons prévus le long de la voirie à créer. En conséquence, l'auteur de l'acte attaqué a été en mesure de s'assurer de la possibilité de joindre la voirie communale projetée au réseau existant.

Au demeurant, la question particulière de la jonction entre les espaces pédestres relève des aménagements de la voirie, lesquels ne relèvent pas de la compétence de l'autorité chargée de statuer sur la demande d'ouverture de voirie introduite en application du décret du 6 février 2014 précité, mais de celle de l'autorité en charge de connaître de la demande de permis d'urbanisme subséquente.

Le cinquième moyen ne peut être accueilli.

IX. Indemnité de procédure

40. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge des parties requérantes à concurrence de 200 euros chacune et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-trois janvier deux mille vingt par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX