

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.446 du 23 avril 2020

A. 223.550/XIII-8152

En cause : **la commune d'Ittre**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Rahim HACHEM SAMII et Charles-Henri
D'UDEKEM D'ACQZ, avocats,
avenue Lloyd George 16
1000 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 privée à responsabilité limitée
SERCOTRANS,**

ayant élu domicile chez
M^e Benoît HAVET, avocat,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

2. AKHALOUI Myriam,

ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 16 octobre 2017, la commune d'Ittre demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire du 10 août 2017 «statuant sur le recours contre la délibération du Conseil communal du 30 mai 2017 refusant la création de voirie rue du Roeulx à Ittre».

II. Procédure

2. Par deux requêtes introduites le 1^{er} décembre 2017, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Sercotrans et Myriam Akhaloui ont demandé à être reçues en qualité des parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 27 décembre 2017.

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 21 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2020.

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

M^e Charles-Henri d'Udekem d'Acoz, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Romain Vincent, *loco* M^e Benoît Havet, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Lucile Cartiaux, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la seconde 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

3. Le 16 décembre 2016, la SPRL Sercotrans introduit une demande de création de voirie publique accompagnant une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la commune d'Ittre en vue de la construction d'une résidence-services de 50 logements et de 4 habitations unifamiliales, pour un bien sis rue du Roeulx, cadastrés 3^e division, Virginal-Samme, section B1 n° 31G3-31C3.

4. Du 10 mars au 8 avril 2017, une enquête publique conjointe au projet de création de voirie et à la demande de permis pour constructions groupées se déroule. À cette occasion, 54 courriers de réclamations et d'observations sont réceptionnés, dont 3 pétitions et 48 courriers individuels.

Les 22, 29 mars et 7 avril 2017, la zone de secours du Brabant wallon établit des rapports de prévention incendie; le dernier rapport, favorable conditionnel, annule et remplace celui du 29 mars 2017.

Le 28 mars 2017, la SCRL Intercommunale du Brabant wallon (IBW) émet un avis favorable conditionnel.

Le 29 mars 2017, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM.) émet un avis favorable sur le projet.

Le 19 avril 2017, le collège communal émet un avis défavorable sur le projet de construction groupée d'une résidence-services, de quatre logements et d'une voirie.

Le 8 mai 2017, une réunion de concertation se tient.

Le 30 mai 2017, le conseil communal de la commune d'Ittre décide de refuser la demande de création de voirie publique. Cette décision est notifiée à la SPRL Secrotans par un courrier du 1^{er} juin 2017.

5. Par un courrier du 16 juin 2017, réceptionné le 19 juin 2017, la première partie intervenante introduit un recours à l'encontre de la décision de rejet précitée auprès du Gouvernement wallon. Un second courrier du 19 juin 2017 complète le recours.

Le 1^{er} août 2017, la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) □ direction de l'urbanisme et de l'architecture transmet au ministre un avis proposant de déclarer le recours recevable mais non fondé.

Le 10 août 2017, la partie adverse autorise la création de voirie sollicitée. Il s'agit de l'arrêté ministériel attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

6. La requérante prend un premier moyen de la violation 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, de l'article 5 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 6bis, § 3, et 25, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir et du principe de bonne administration «imposant notamment à l'autorité une application conforme des règles de droit, une gestion consciencieuse et l'application du principe de précaution».

Elle fait grief au demandeur de permis de ne pas avoir analysé l'incidence de son projet sur l'environnement, et à la partie adverse de ne pas démontrer avoir analysé ce point tant dans le cadre de l'instruction de la demande que dans la motivation de l'acte attaqué, alors qu'une évaluation de telles incidences doit être faite dès le stade de la demande d'ouverture d'une voirie, sans attendre la demande de permis d'urbanisme qui en découlera.

7. Prenant appui sur l'arrêt *d'Oultremont* de la Cour de justice de l'Union européenne (C-290/15) du 27 octobre 2016, aux termes duquel, notamment, les dispositions délimitant le champ d'application de la directive 2011/92/UE doivent s'interpréter d'une manière large, elle fait valoir que la création d'une voirie relève de la notion de «projet» au sens de la directive, telle que transposée à l'article D.6, 16°, du Code de l'environnement.

Elle ajoute que la construction d'une voirie relève également de l'annexe II de la directive précitée de sorte qu'il appartenait à la partie adverse, par l'effet dévolutif du recours, de déterminer, au cas par cas et sur la base des critères fixés

par l'État membre, si le projet devait être soumis à une évaluation des incidences, conformément à l'article D.68 du même Code, qui vise « l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande ». Elle considère qu'en l'espèce, le projet ne comportant aucune évaluation des incidences sur l'environnement (ni notice, ni étude), l'autorité devait constater cette lacune et refuser l'ouverture de voirie. Elle observe qu'il n'a pas été fait application de la procédure prévue pour les projets mentionnés à l'annexe II de la directive 2011/92/UE, de sorte que l'auteur de l'acte attaqué était incapable de se positionner sur les éventuelles incidences du projet litigieux sur l'environnement, alors qu'il est probable qu'il y en ait.

Rappelant la teneur de l'arrêt *Cuvelier* n° 237.947 du 19 avril 2017, elle fait valoir que ce type de projet, susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement, et de manière plus globale tous les projets visés à l'annexe II précitée, font systématiquement l'objet d'une évaluation des incidences, quelle que soit sa forme, et qu'en l'espèce, certaines incidences sur l'environnement peuvent être analysées dès le stade de l'ouverture de voirie, notamment du fait de la localisation et de l'ampleur de l'assiette de la future voirie. Elle considère que le futur permis d'urbanisme ne pourra pas s'écarter totalement de ce qui aura été décidé à propos de l'ouverture de voirie de sorte que celle-ci constitue bien la décision principale et le permis qui s'en suivra la décision d'exécution, et qu'à défaut d'une évaluation des incidences sur l'environnement dès ce stade, des pans entiers du projet y échapperont, ces points étant déjà admis au moment de l'instruction de la demande de permis d'urbanisme.

8. À titre subsidiaire, elle sollicite que soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« Le Décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, en ce qu'il n'impose aucune évaluation préalable des incidences sur l'environnement lorsque l'ouverture d'une nouvelle voirie est sollicitée, est-il conforme à l'obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement imposée notamment par l'article 5 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 ? ».

9. Par ailleurs, elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué aurait également dû, *quod non*, analyser les incidences sur l'environnement du projet au regard de la proximité d'une zone Natura 2000, qu'elle situe à quelques dizaines de mètres du projet litigieux. Elle précise qu'en effet, cette zone a fait l'objet d'un arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 de désignation (site BE32007 – Bois de la Houssière), qui entrera en vigueur le 31 décembre 2017 et, sur la base de l'article 6bis, § 3, et 25, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la

nature, affirme que la circonstance que l'arrêté précité ne soit pas encore en vigueur ne change rien au niveau de protection créée.

10. En réplique, la requérante conteste qu'une évaluation des incidences ait été réalisée en l'espèce, dès lors que celle à laquelle les autres parties font référence ne concerne que la construction de la résidence-services mais n'évoque à aucun moment de manière complète et sérieuse les incidences de l'ouverture de la voirie sur l'environnement.

Après un rappel de sa thèse développée en termes de requête, elle considère que la partie adverse tente maladroitement, tantôt de dissocier tantôt de lier les deux éléments d'ouverture de la voirie et de réalisation des travaux pour la créer. Elle observe qu'ainsi, la partie adverse soutient qu'une évaluation des incidences n'est pas nécessaire du fait qu'elle sera réalisée au stade de la création de la voirie mais, d'un autre côté, que cette évaluation est déjà réalisée par le biais de la notice d'évaluation réalisée pour le projet global ayant pour objet «la construction d'une résidence-services de 50 logements et de 4 habitations unifamiliales».

Soulignant à nouveau qu'une évaluation des incidences doit être réalisée le plus en amont possible de la procédure et que, lorsque plusieurs autorisations sont requises pour un projet, elle doit être faite de manière unique, elle réfute la thèse de la partie adverse s'appuyant sur le fait qu'une voirie publique pouvant être créée sans travaux, une évaluation des incidences n'est pas toujours possible au stade de l'ouverture de la voirie. Elle rétorque que la comparaison opérée sur ce point par la partie adverse n'est pas pertinente et qu'en l'espèce, la voirie contestée n'existant ni juridiquement ni matériellement, il est dès lors possible d'en analyser les incidences dès le stade de son ouverture, contrairement aux situations où une infrastructure est déjà existante.

11. Par ailleurs, concernant la critique fondée sur l'absence de prise en compte de la zone Natura 2000 présente à proximité du projet, elle ajoute que le critère d'une distance de 100 mètres avec les projets soumis à procédure de délivrance de permis a été consacré par le ministre, comme cela ressort d'une réponse du 8 novembre 2010 au député wallon Stoffels. Elle rappelle que le projet se situant à moins de 100 mètres de la zone, devait faire l'objet d'une évaluation des incidences.

12. Dans son dernier mémoire, la requérante conteste que l'évaluation des incidences réalisée dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme de constructions groupées puisse suffire au respect de l'obligation d'évaluer les incidences de l'ouverture de voirie sur l'environnement. Elle fait valoir qu'en effet,

la notice d'évaluation des incidences du projet n'aborde nullement cet aspect de la question, qu'il n'y est fait référence que de manière très lacunaire à la création d'une voirie, et qu'à aucun moment, l'autorité n'a examiné si le projet était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

13. Quant à la proximité de la zone Natura 2000, elle conteste que l'argument soit mal fondé au motif que la partie adverse aurait disposé des éléments nécessaires pour décider et que le projet ne serait pas compris dans le périmètre du site protégé. Elle soutient que cette circonstance n'influe pas sur l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement puisqu'en vertu de l'article 29, § 2, de la loi précitée du 12 juillet 1973, il suffit qu'un plan ou projet soumis à permis soit «susceptible d'affecter le site de manière significative» pour devoir faire l'objet d'une telle évaluation et qu'en outre, le critère de localisation à moins de 100 mètres d'un site Natura 2000 a été confirmé, comme ci-avant exposé.

Elle conteste enfin ne pas avoir identifié les griefs environnementaux qu'elle formule à l'égard du projet, alors qu'elle critiquait l'absence d'analyse de celui-ci au regard de l'évacuation des eaux ou de l'imperméabilisation du sol, notamment, et de ses incidences multiples par rapport au site Natura 2000. Elle considère que «la seule mention "compatible" dans la notice d'évaluation des incidences du permis d'urbanisme de constructions groupées ne peut sous aucun prétexte être considéré[e] comme suffisant[e]».

IV.2. Thèse de la seconde partie intervenante

14. Intervenant aux côtés de la requérante en qualité de riveraine du projet, la seconde partie intervenante observe que la thèse défendue par la partie adverse est similaire à celle exposée lors de l'affaire *Cuvelier* précitée, thèse qui n'a pas été retenue par le Conseil d'État. Elle détaille les raisons pour lesquelles elle estime que les enseignements de l'arrêt *Cuvelier* précité sont tout à fait transposables au cas d'espèce.

Par ailleurs, elle réfute la thèse selon laquelle une évaluation des incidences aurait en réalité été réalisée. S'appuyant sur l'arrêt *Depuydt*, n° 238.884 du 26 juillet 2017, elle indique que l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande doit se positionner expressément au sujet de l'existence ou non d'incidences sur l'environnement, *quod non* en l'espèce.

15. Dans son dernier mémoire, elle rappelle d'abord que s'il est exact que la loi du 29 juillet 1991 précitée s'applique uniquement aux actes de portée individuelle, *quod non*, il n'en reste pas moins que tout acte juridique doit être

motivé et que, partant, le moyen est bien recevable en tant qu'il critique la motivation de l'acte attaqué.

16. Sur le fond, elle confirme que la décision de créer la voirie constitue une décision principale, mais conteste que la notice d'évaluation des incidences déposée dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme, ainsi que la notice justificative du projet de voirie, attesteraient de la réalisation de l'examen des incidences, alors qu'en l'espèce, l'objet de la notice d'évaluation des incidences déposée se rapporte expressément et uniquement à la construction d'une résidence-services, qu'elle n'analyse que les incidences sur l'environnement de ce projet, mais pas celles engendrées par la création de la voirie, mentionnée seulement de manière accessoire, et alors que la notice justificative du projet de voirie n'analyse pas non plus les incidences de celle-ci mais semble avoir pour seul objectif de présenter le projet de voirie à venir.

Elle ajoute qu'il semble contradictoire d'autoriser que l'analyse des incidences se fasse au stade de la demande de permis d'urbanisme, alors même que la décision de création de la voirie litigieuse constitue une décision principale, lors de laquelle, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, les effets possibles d'un projet sur l'environnement doivent en principe être identifiés et évalués le plus tôt possible, soit lors de la procédure relative à la décision principale.

Elle soutient que, même à suivre la thèse selon laquelle une évaluation des incidences aurait en fait été réalisée, la partie adverse reste en défaut de se positionner expressément à cet égard, «soit en déclarant la demande irrecevable et incomplète, soit en déclarant [...] le projet susceptible d'avoir des incidences et en ordonnant la réalisation d'une étude d'incidences, soit en décidant que la demande est complète, recevable et n'est pas susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement».

IV.3. Examen

17. Quant à la recevabilité du moyen, il est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, cette loi n'étant pas applicable aux actes réglementaires.

En revanche, en tant qu'il invoque directement la violation de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 précitée, la question de la recevabilité de ce grief se confond avec l'examen du moyen au fond.

18. Par l'arrêt *ville de Châtelet*, n° 244.694 du 4 juin 2019, rendu dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre un arrêté réglementaire de même nature que celui attaqué dans le cadre du présent recours, à savoir un arrêté autorisant, sur recours, l'ouverture d'une voirie, il a été jugé ce qui suit :

« 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 1^{er} de la directive.

La Cour de justice de l'Union européenne a constaté qu'aux termes du premier considérant de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, codifiée par la directive 2011/92, "il est prévu que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte des incidences du projet en question sur l'environnement 'le plus tôt possible'". Elle a jugé ensuite comme suit : "Dès lors, lorsque le droit national prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette procédure" (C.J.U.E., 7 janvier 2004, *WELLS*, C-201/02, motifs 51 et 52).

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

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

En l'espèce, compte tenu, d'une part, de l'importance prépondérante du choix du tracé dans la décision d'ouvrir une voirie et, d'autre part, de l'objet de l'acte attaqué et de sa portée, établie par l'arrêt 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 ».

19. Ainsi, par l'arrêt précité, le Conseil d'État a notamment considéré que la décision d'ouvrir une voirie, tel 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 peuvent dès lors être utilement déterminées, la réalisation de l'évaluation des incidences du projet litigieux sur l'environnement s'impose 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 s'ensuit que la question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, suggérée par la partie requérante, ne doit pas être posée.

20. En l'espèce, la demande de création de voirie publique introduite par la société intervenante était «couplée» à la demande de permis d'urbanisme visant la construction de la résidence-services de 50 logements et de 4 habitations unifamiliales. Il y a lieu de déterminer si une évaluation des incidences sur l'environnement a bien été régulièrement réalisée quant à l'objet de l'acte attaqué.

À cet égard, il ressort du dossier administratif que le dossier de demande, tel que constitué au stade de l'enquête publique conjointe sur le projet de création de la voirie litigieuse et la demande de permis d'urbanisme pour les constructions groupées projetées, comportait une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (mentionnant notamment la «création d'une voirie : réalisation d'une voirie de 6.00M de large y compris le trottoir qui sera cédée à la commune»), et une notice justificative du projet de voirie, qui reprennent l'examen des incidences de la création de celle-ci. La décision de refus du conseil communal du 30 mai 2017 reproduit d'ailleurs de larges extraits de cette notice justificative, qui par exemple justifient le projet par sa parfaite intégration à la situation existante de la zone ou encore par des éléments ayant trait à l'assainissement, la salubrité et le cadre de vie dans lequel il s'inscrit.

Il en résulte que la demande de création de la voirie a bien 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.

21. En ce qui concerne les incidences environnementales propres à la création de la voirie, compte tenu de la proximité du projet avec un site Natura 2000, il ressort de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement produite avec la demande de permis ce qui suit :

« 3° Situation existante de droit en aménagement du territoire, urbanisme et patrimoine :

[...]

- Le terrain est situé :

[...]

- dans un périmètre [de] protection visé par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, modifiée notamment par le décret du 6 décembre 2001 relatif aux réserves naturelles ou forestières, sites Natura 2000 ~~OUI~~ – NON ».

La notice d'évaluation des incidences n'est pas erronée en fait sur ce point, dès lors que le périmètre couvert par l'arrêté du 1^{er} décembre 2016 du Gouvernement wallon de désignation du site Natura 2000 BE32007 – « Bois de la Houssière » (*Mon. b.*, 20 mars 2017, p. 37921) ne reprend pas les parcelles visées par le projet litigieux. Il est en outre entré en vigueur le 31 décembre 2017, soit postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué.

Il est encore exposé ce qui suit dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement :

« 5° Effets du projet sur l'environnement :

[...]

j) Compatibilité du projet avec les voisinages (présence d'une école, d'un hôpital, d'un site Natura 2000, d'une réserve naturelle, d'une réserve forestière, etc.) Compatible ».

Par ailleurs, l'extrait de plan de secteur repris au dossier soumis à l'auteur de l'acte attaqué permet de situer exactement le projet litigieux au regard du futur site Natura 2000.

Il résulte de ce qui précède que l'auteur de l'acte attaqué disposait bien des informations utiles et exactes pour prendre sa décision en connaissance de cause concernant la proximité du site concerné.

22. Pour le surplus, la requérante n'expose pas concrètement en quoi l'auteur de l'acte attaqué n'aurait pas régulièrement examiné la question. Elle n'identifie 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 la création de la voirie communale litigieuse et formulé au cours de l'enquête publique, qui n'aurait pas trouvé réponse dans l'acte attaqué.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

23. La requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 1^{er} et 9 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, du respect du principe d'effet utile de l'enquête publique, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de bonne administration ainsi que du principe de minutie.

Première branche

24. Dans une première branche, elle rappelle le nombre de courriers de réclamations ou d'observations réceptionnés à la clôture de l'enquête publique, lesquels portaient notamment sur les questions suivantes :

- «- la voirie projetée, la mobilité et le stationnement;
- les normes de sécurité;
- la nature du sol et sa stabilité;
- la gestion et l'exploitation de la résidence-services;
- l'incompatibilité avec la destination de la zone d'habitat à caractère rural;
- l'intégration du projet dans le paysage naturel et au bâti;
- l'incidence sur les infrastructures collectives et pour la collectivité;
- les nuisances sonores».

Elle reproche à l'acte attaqué de considérer, après un résumé très succinct et incomplet de ces différents griefs, qu'ils ne sont pas fondés parce qu'ils ne visent pas le principe de la création de la voirie mais plutôt les aménagements liés au permis d'urbanisme et d'ainsi, ne contenir aucun motif satisfaisant répondant aux réclamations pertinentes émises au cours de l'enquête publique. Elle concède que l'enquête publique a été organisée de manière conjointe avec la demande de permis d'urbanisme mais elle conteste qu'aucune observation ne visait le principe même de l'ouverture de la voirie. Elle relève que plusieurs réclamations évoquaient notamment la problématique de la mobilité et de la possibilité du sol d'accueillir une nouvelle voirie, et la nécessité de procéder à une évaluation des incidences propres de la création d'une voirie, le tracé pouvant évoluer en fonction des résultats de celle-ci, mais qu'aucune motivation de l'acte n'y répond.

Elle conclut que face à une telle absence de motivation, elle est dans l'impossibilité de comprendre les raisons de fait et de droit qui justifient l'acte attaqué et qu'il y a même lieu de s'interroger sur la prise en considération sérieuse des réclamations par l'auteur de l'acte, de sorte que l'enquête publique a été privée de son effet utile et que l'acte attaqué est entaché d'irrégularité à cet égard.

25. En réplique, elle ajoute qu'à aucun moment, l'auteur de l'acte attaqué ne soulève la compatibilité de la création de la voirie avec la destination de la zone d'habitat à caractère rural ou le paysage naturel dans lesquels elle s'intègre, alors qu'il s'agit d'une création de voirie, pas d'un simple changement d'affectation, de sorte que de gros travaux sont à prévoir. Elle maintient que divers griefs, déjà énumérés dans la requête, ne sont pas tous basés sur l'aménagement des lieux ni ne sont liés aux travaux consécutifs au permis d'urbanisme mais que certains sont bien relatifs à l'ouverture de la voirie en tant que telle. Elle estime que l'auteur de l'acte attaque ne pouvait pas tous les écarter et que, s'il souhaitait le faire, il devait en justifier correctement les raisons.

Elle soutient encore que l'aménagement de la voirie, son affectation et ses raisons d'être, tels que repris dans le permis d'urbanisme, sont essentiels en vue de statuer convenablement sur l'ouverture de celle-ci, et qu'en effet, une décision quant à l'ouverture d'une voirie n'est complète que si le contexte dans lequel elle a lieu est également analysé. Elle répète que l'auteur de l'acte attaqué ayant écarté sans motivation l'ensemble des observations émises dans le cadre de l'enquête publique, a privé cette dernière de l'effet utile qu'elle se doit d'avoir.

26. Dans son dernier mémoire, sur la recevabilité de la première branche, la requérante conteste le caractère tardif de sa critique portant sur l'incompatibilité de la création de la voirie avec la destination de la zone d'habitat à caractère rural ou le paysage naturel dans lequel elle s'intègre, dès lors que le moyen est fondé notamment sur l'absence de réponse adéquate et suffisante aux réclamations et que celles-ci contenaient la critique précitée, visée textuellement en page 12 de la requête. Par ailleurs, elle estime identifier correctement ses griefs en matière de mobilité puisque ce problème faisait également partie des éléments soulevés lors de l'enquête publique et qu'il peut être apprécié dès le stade de l'ouverture de la voirie.

27. Sur le fond, elle précise que le fait qu'il s'agisse d'un acte réglementaire n'empêche pas que, pour réserver un effet utile à l'enquête publique et avoir un acte régulier, l'autorité se doit de permettre aux réclamants de comprendre la réponse qu'elle apporte à leurs réclamations. Pour le surplus, elle réitère l'argumentation de ses écrits de procédure antérieurs.

Seconde branche

28. Dans une seconde branche, la requérante fait grief à l'acte attaqué de ne pas contenir une motivation adéquate et complète au sens des articles 2 et 3 de la

loi du 29 juillet 1991 précitée et des principes généraux de droit de bonne administration et de minutie, en rapport avec la décision de son conseil communal refusant la création d'une voirie, l'avis *a priori* défavorable de la DGO4 et les objectifs du décret du 6 février 2014 précité.

D'une part, elle considère que l'auteur de l'acte attaqué ne motive pas suffisamment celui-ci au regard des motifs de la décision prise en première instance et qu'il n'y intègre pas un développement suffisamment complet relatif à l'ensemble des arguments présents dans ladite décision du 30 mai 2017 du conseil communal. Elle observe que, si l'auteur de l'acte attaqué cite l'ensemble des raisons justifiant le refus du conseil communal de créer la voirie sollicitée, il ne les analyse pas, une par une, ni n'y répond de manière à ce que l'on comprenne pourquoi il s'en écarte de manière aussi fondamentale.

D'autre part, estimant que l'avis de la DGO4, partiellement repris dans l'acte attaqué, allait également dans un sens défavorable au projet, elle fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas exposer suffisamment en quoi elle estime pouvoir s'en écarter. Elle relève notamment qu'alors que la DGO4 estime que le projet ne répond pas aux objectifs de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité, la nouvelle voirie étant prévue en cul-de-sac, l'auteur de l'acte attaqué répond qu'un autre projet est actuellement à l'étude dans le prolongement et que la voirie en projet est, partant, «conforme au décret voirie et acceptable». À son estime, une telle motivation par rapport à l'avis précité n'est pas suffisante.

Enfin, elle soutient que l'acte attaqué se limite à citer les articles 1^{er} et 9, § 1^{er}, du décret du 6 février 2014, avec les objectifs qui y sont énoncés, sans toutefois démontrer à suffisance le respect de ceux-ci par le projet litigieux. Elle observe que le non-respect de ces objectifs a d'ailleurs été également soulevé par la DGO4.

29. En réplique, concernant l'avis de la DGO4, elle ajoute qu'aux termes de celui-ci, le projet ne respecte pas non plus l'article 1^{er}, alinéa 2, du décret précité, puisque la DGO4 estime que «les besoins de mobilité douce ne sont pas rencontrés par le projet, lequel ne prévoit pas d'accès aisé au futur trottoir qui longera la nouvelle voirie» et que la partie adverse n'indique pas pourquoi elle ne suit pas cette appréciation. Elle précise, par ailleurs, que l'acte attaqué ne répond pas à l'argument selon lequel «en ce qui concerne le plan représentant le schéma général du réseau des voiries dans lequel la future voirie s'inscrit, celui-ci est incomplet étant donné que les sentiers existants ne sont pas représentés sur ledit plan», et qu'il n'indique pas si ce point a été complété ou pourquoi la partie adverse aurait pu statuer en son absence, alors pourtant que ce point est fondamental dès lors qu'il permet de

comprendre la future voirie dans son environnement et dans le maillage des voiries et sentiers existants.

Pour le surplus, jurisprudence à l'appui, elle souligne qu'au rebours de ce que soutient la partie adverse, une motivation formelle est requise même à contester l'applicabilité de la loi du 29 juillet 1991 précitée, car «tout acte juridique accompli par une autorité administrative doit, pour être légal, reposer sur des motifs de droit et sur des motifs de fait matériellement exacts, régulièrement qualifiés et régulièrement appréciés».

30. Dans son dernier mémoire, à propos de la décision du conseil communal dont la partie s'écarte, elle expose que s'il est vrai que l'autorité statuant sur recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision, il faut néanmoins que la motivation de l'acte pris sur recours permette de comprendre pourquoi elle ne partage pas l'appréciation de la première autorité et que tel n'est pas le cas en l'espèce pour les raisons qu'elle a déjà développées.

Par ailleurs, si elle ne conteste pas le caractère préparatoire de l'avis de la DGO4, elle considère toutefois qu'à partir du moment où, l'ayant elle-même sollicité, la partie adverse le cite à plusieurs reprises, semblant ainsi en tenir compte, elle se devait d'expliquer pourquoi elle décide néanmoins de s'en écarter fondamentalement.

Quant aux objectifs du décret, elle conteste que les dispositions visées n'imposeraient pas une obligation de motivation spécifique, alors qu'elles sont citées textuellement dans les motifs de l'acte, «sans pour autant expliquer en quoi elles sont respectées ou comment elles sont utilisées pour justifier l'octroi de la décision», et que la DGO4 a précisément estimé que le projet litigieux n'y était pas conforme.

V.2. Thèse de la seconde partie intervenante

Première branche

31. Sur la première branche, la seconde partie intervenante est d'avis, contrairement à ce que soutient la première partie intervenante, que les éléments des réclamations auxquels se réfère la requérante sont aisément identifiables dans la liste des différents points sur lesquels ont porté les réclamations. Elle met en exergue les griefs relatifs à l'augmentation de la circulation dans la rue du Roeulx, l'augmentation du niveau sonore, l'insuffisance des places de stationnement et l'incompatibilité avec la destination principale de la zone. Elle critique la motivation

de l'acte attaqué sur ce point, se fondant sur une argumentation similaire à celle exposée par la requérante, à savoir que certains des éléments précités concernaient très précisément le projet de voirie et mettaient en évidence l'importance de réaliser une évaluation des incidences.

32. Dans son dernier mémoire, elle maintient que rien ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles il est considéré que les réclamations ne sont pas fondées, soit de comprendre en quoi les éléments soulevés seraient étrangers à la création de la voirie, alors qu'ils se rapportent directement à la problématique du projet.

Seconde branche

33. Sur la seconde branche, la seconde partie intervenante observe, citant l'arrêt *Renard et consorts*, n° 225.985 du 7 janvier 2014, qu'il est permis de déceler l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'aucune des instances consultées n'a émis un avis favorable sur le projet.

Rappelant les éléments retenus en première instance par le conseil communal pour refuser la demande et les objections émises par la DGO4, elle considère que la motivation de l'acte attaqué, qu'elle rappelle, ne permet pas de vérifier si l'ensemble des ces objections ont été prises en considération et que, notamment, rien n'est dit sur les difficultés de manœuvres en fin de cul-de-sac et sur les emplacements réservés aux logements privés, ni au sujet des pistes cyclables, des emplacements pour vélos, de la protection des usagers faibles, de l'aménagement de l'amorce, ou encore au sujet du maillage cohérent. Elle estime que la référence à l'avis favorable de la zone de secours est insuffisante pour rencontrer l'ensemble des objections émises et que cela est d'autant plus problématique que cet avis n'est favorable au projet qu'en ce qu'il «concerne l'accessibilité de la zone», mais ne s'étend pas aux autres aspects liés à la sécurité. Quant à l'affirmation selon laquelle le projet répond aux objectifs du décret du 6 février 2014, elle fait valoir que celle-ci est péremptoire et s'apparente à une formule stéréotypée.

34. Dans son dernier mémoire, concernant l'avis de la DGO4, elle rejoint la thèse de la requérante selon laquelle, dès lors que l'autorité a sciemment choisi de s'y référer dans l'acte et expose longuement les arguments de la DGO4 dans son avis défavorable, elle eut dû expliquer les raisons pour lesquelles elle entendait s'en écarter.

V.3. Examen

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

Sur la première branche

36. La première branche du moyen est irrecevable en tant que le mémoire en réplique développe une critique de légalité nouvelle, ayant trait à un défaut d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué quant à la compatibilité de la création de la voirie avec la destination de la zone d'habitat à caractère rural ou le paysage naturel dans lesquels elle s'intègre. Un tel grief ne relève pas de l'ordre public et aurait pu et donc dû être soulevé dès la requête introductive.

Le fait que le motif de réclamation portant sur cette question fasse l'objet d'un rappel dans la requête, comme d'autres, à l'entame de l'exposé de la première branche du deuxième moyen, n'est pas de nature à énerver ce constat, dès lors que l'exposé d'un moyen de droit requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait méconnue, mais aussi la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte administratif attaqué, *quod non* en termes de requête en l'espèce, en ce qui concerne le grief susvisé. Tardif, celui-ci est irrecevable.

37. Dans sa requête, la requérante se limite à soutenir, de manière concrète, que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas adéquatement répondu aux griefs soulevés lors de l'enquête publique, qui portaient respectivement sur la problématique de la mobilité, sur la possibilité du sol d'accueillir une nouvelle voirie et sur l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement.

En ce qui concerne la question de la mobilité, le procès-verbal du collège communal du 19 avril 2017 de clôture d'enquête publique concernant une demande de création de voirie couplée avec une demande de permis d'urbanisme résume les objections ou observations comme il suit :

- « Mobilité / voirie projetée / stationnement privé et public :
 - Problématique de la mobilité dans toute la commune (sans autre précision);
 - Problématique de la mobilité dans la rue du Roeulx : vitesse élevée (demande d'aménagements pour la réduire tels que des bacs à fleurs), voirie en mauvais état, trop étroite, insécurité pour les piétons (enfants, personnes âgées, ...), absence de trottoirs (à prévoir), stationnement sauvage lié au manque de parking public;
 - Augmentation de la circulation rue du Roeulx qui sert de by-pass;

- Places de stationnement insuffisantes pour le projet avec le risque de débordement sur les espaces de stationnement publics saturés et/ou sur les voiries publiques aux alentours du projet (résidents, visiteurs, travailleurs, riverains);
- Prévoir un parking enterré pour créer un espace vert pour les résidents;
- Parking projeté : nombre de places insuffisant et revêtement non perméable;
- Amorce de la voirie projetée : largeur insuffisante et inadaptée pour les fournisseurs, ramassage de déchets, services de secours;
- Mobilité et accès par la rue du Roeulx : sécurité garantie;
- Mobilité douce assurée entre les voies publiques et en interne;
- Places de parking en suffisance et bien situées pour ce projet ».

À cet égard, la requérante n'indique pas quel grief spécifique en matière de mobilité exposé par quel réclamant porterait comme tel sur la question de la création de la voirie et non sur le permis d'urbanisme portant sur les constructions groupées, voire sur le permis d'urbanisme propre à la création de la voirie communale. Or, il n'est pas contestable que les éventuels problèmes de mobilité seront avant tout les conséquences du projet de constructions groupées. La première branche, imprécise sur ce point, n'est pas recevable.

Sous ces réserves, la première branche du deuxième moyen est recevable.

38. Sur le fond, la décision d'ouverture d'une voirie communale consistant en un acte administratif de nature réglementaire, la motivation en réponse aux réclamations ne doit pas nécessairement transparaître de l'acte attaqué lui-même, tant que le raisonnement tenu par son auteur, justifiant de ne pas suivre les griefs formulés lors de l'enquête publique, ressort à suffisance du dossier administratif.

39. En l'espèce, l'acte attaqué comporte la motivation suivante en ce qui concerne les griefs exposés dans le cadre de l'enquête publique :

« Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 10 mars 2017 au 8 avril 2017 : 54 courriers de réclamations/observations ont été introduites (dont 3 pétitions valant chacune au sens du CWATUP un courrier, 48 courriers individuels et 3 courriers réceptionnés par la commune puis "retirés" par leurs auteurs par envois de courriers sollicitant ce retrait);

Considérant qu'en séance du 8 mai 2017, 27 signatures ont été dénoncées et portées à la connaissance du collège, lequel a décidé d'en prendre acte et de porter ces éléments à la connaissance du conseil communal et du fonctionnaire délégué;

Considérant que les réclamations portent sur :

- pas d'affichage de l'enquête rue du Roeulx;

- aucune indication n'a pu être trouvée quant au respect des normes relatives à la protection contre l'incendie et la panique, pour la résidence-services;
- quid d'une étude d'incidences afin d'éviter tout risque d'instabilité des futures constructions ou de la voirie attenante (y compris du point de vue de l'accès incendie en termes de capacité portante de 13T);
- aucune information sur les incidences sur les infrastructures collectives;
- augmentation de la circulation de la rue du Roeulx, augmentation du niveau sonore, insuffisance des places de stationnement;
- le projet a-t-il reçu un titre de fonctionnement répondant aux prescriptions de l'article 334 et de l'annexe 121 du C.R.W.A.S. ?;
- les autres obligations relatives aux résidences-services (art. 32 du C.R.W.A.S.) sont-elles remplies ?;
- quid de la nature exacte de l'exploitation ?;
- incompatibilité avec la destination principale de la zone : la construction d'une résidence de 50 unités de logements vise à l'établissement d'une activité à caractère commercial qui est de nature à transformer considérablement la zone et de mettre en péril sa destination résidentielle;
- non-intégration du projet par rapport au paysage naturel et au bâti;
- autoriser ce type de structure (résidence-services) dans le paysage en zone rurale n'est pas de nature à préserver la richesse paysagère;
- quelle garantie juridique pour contraindre le promoteur à garder le projet initial ?;
- la suggestion de se limiter à 2 niveaux pour la résidence-services;
- destruction du caractère rural et rupture avec le paysage naturel : disparition des espaces verts entraînant une rupture importante avec le cadre paysager actuel; une étude d'incidence devrait être réalisée afin d'éviter tout risque d'instabilité des futures constructions, compte tenu du contexte géologique local (décharge Duferco);
- le projet ne précise pas l'utilisation qui sera faite des 50 logements et habitations prévues;

Considérant que la commune a signalé dans un courrier daté du 28 mars 2017, que le service communal des travaux a apposé une affiche (avec plans) côté rue du Roeulx et une affiche (avec plan) côté rue Bierny;

Considérant que ces réclamations sont donc recevables mais non fondées dans la mesure où elles ne visent pas le principe de création de voiries mais plutôt les aménagements liés au permis d'urbanisme».

40. 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° 244.694 du 4 juin 2019 reproduit dans le cadre du premier moyen, 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.

En l'espèce, les éléments des réclamations que la requérante met en exergue, outre la mobilité, pour alléguer le caractère lacunaire de la motivation de l'acte attaqué, ont trait à la possibilité du sol d'accueillir une nouvelle voirie et à l'absence d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement.

41. En ce qui concerne le premier de ces griefs, il est résumé de la manière suivante dans le procès-verbal précité du 19 avril 2017 de clôture d'enquête publique :

« Nature du sol/stabilité :

-Vu le contexte local lié à la nature du sol (décharge Duferco), une étude d'incidences a-t-elle été réalisée pour éviter tout risque d'instabilité des futures constructions ou de la voirie projetée (en ce compris le respect de la capacité portante de la voirie pour les services de secours) ».

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement produite avec la demande de permis indique ce qui suit :

« 4° Description du site avant la mise en œuvre du projet :

- Relief du sol et pente du terrain naturel (inférieur à 6%, [...])
- Nature du sol OK
- Occupation du sol autre que les constructions existantes [...] Prairie
- Présence de nappes phréatiques, de points de captage : Néant »

La requérante fait grief à la partie adverse de ne pas avoir suffisamment examiné la question de la stabilité du sol, soulevée dans la réclamation précitée. Or, celle-ci se contentait de poser la question de la réalisation ou non d'une étude d'incidences quant à un éventuel risque d'instabilité des futures constructions et de la voirie, faisant référence à la présence d'une ancienne décharge Duferco sans autre précision. Une telle question appelait nécessairement une réponse négative, seule une notice d'évaluation des incidences étant déposée avec la demande. À cet égard, la requérante ne soutient pas que la notice serait erronée en fait en ce qu'elle mentionne que la nature du sol est « ok » pour la mise en œuvre du projet. Par ailleurs, aucun élément précis n'étant allégué pour justifier l'existence d'un tel risque à l'endroit prévu pour la création de la voirie, l'auteur de l'acte attaqué a pu considérer que le grief précité qui a trait à la stabilité des futures constructions ou de la voirie et à la portance de celle-ci (« pour les services de secours »), ne vise pas tant le principe même de création de la voirie que les travaux de construction ou aménagements liés au permis d'urbanisme. Ce décidant, il indique régulièrement qu'il n'entend pas excéder ses compétences attribuées en matière de voirie communale. Une telle motivation permet aux réclamants concernés de comprendre la raison pour laquelle leur grief n'est pas retenu, et il n'est pas soutenu qu'une telle appréciation serait erronée en fait ou en droit ou serait manifestement déraisonnable.

42. Concernant la critique relative à l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement, elle manque en fait, comme cela découle de l'examen du premier moyen. L'absence de motivation spécifique quant à ce dans l'acte attaqué, sauf en ce qu'il résume les observations des réclamants, n'est pas un grief pertinent dès lors que, d'une part, comme rappelé ci-avant, la loi du 29 juillet 1991 précitée n'est pas applicable aux actes réglementaires, tel l'acte attaqué, et que, d'autre part, l'absence d'une référence formelle à la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et à la notice justificative du projet de voirie, qui figurent au dossier administratif, et à leur 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.

La première branche du deuxième moyen ne peut être accueillie.

Sur la seconde branche

43. Sur la recevabilité de la seconde branche, le grief formulé pour la première fois dans le mémoire en réplique quant à l'absence de réponse à l'argument de l'avis de la DGO4 concernant le schéma général du réseau des voiries est recevable dès lors que la requérante n'a pu avoir connaissance de cette question qu'à la prise de connaissance du dossier administratif déposé en même temps que le mémoire en réponse.

La seconde branche du deuxième moyen est recevable.

44. Sur le fond, le recours ouvert auprès du Gouvernement en application de l'article 18 du décret du 6 février 2014 précité est un recours en réformation, de sorte que l'autorité compétente n'est pas tenue de réfuter en termes exprès les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu qu'il ressorte à suffisance du dossier administratif les raisons pour lesquelles il ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder ou de refuser l'ouverture de voirie demandée. En l'espèce, concernant l'absence de réponse adéquate dans l'acte attaqué à la décision de refus du 30 mai 2017 du conseil communal, la requérante n'identifie pas les motifs particuliers de refus qui n'ont pas, à son estime, trouvé de réponse adéquate dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué. Il y a donc lieu de rejeter le grief.

45. Par ailleurs, le régime des recours administratifs au Gouvernement organisé par les articles 18 à 20 du décret du 6 février 2014 précité ne prévoit pas la remise d'un avis de la DGO4 dans un délai imparti. Partant, l'avis éventuellement

émis par celle-ci au stade final de l'instruction sur recours consiste en un acte purement préparatoire établi par la propre administration de l'autorité compétente dans le seul but de préparer la décision à intervenir. L'autorité compétente n'est pas tenue de se référer formellement à cet avis et il ne peut non plus être exigé que l'autorité donne les motifs de ses motifs. Il s'ensuit que le grief émis par rapport à l'inadéquation de la réponse à l'avis du 1^{er} août 2017 de la DGO4 n'est pas fondé.

46. Enfin, l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité dispose comme il suit :

« Le présent décret a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage.

Il tend aussi, selon les modalités que le Gouvernement fixe, et en concertation avec l'ensemble des administrations et acteurs concernés, à ce que les communes actualisent leur réseau de voiries communales. Par actualisation, il faut entendre la confirmation, la suppression, le déplacement ou la création de voiries communales en fonction des situations de fait et de droit et de la nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs ».

L'article 9, § 1^{er}, du même décret prévoit ce qui suit :

« La décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale contient les informations visées à l'article 11.

Elle 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 ».

Ces dispositions légales qui fixent les objectifs du décret et ceux auxquels doit tendre la décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale, n'imposent pas, par elles-mêmes, d'obligation de motivation formelle spécifique.

47. En l'espèce, en ce qui concerne le fait que le projet ne rencontrerait pas les objectifs précités du décret, l'acte attaqué contient notamment la motivation suivante :

« Considérant que la demande de création de voirie porte sur une voirie à double sens de circulation, avec un trottoir tout le long et avec une aire de rebroussement au bout de la nouvelle voirie;

[...]

Considérant que le Conseil communal a statué défavorablement en séance du 30 mai 2017, et son avis, en ce qui concerne la création de voirie, peut être synthétisé comme suit :

- les objectifs du décret relatif à la voirie communale du 6 février 2014, visés aux articles 1 et 9, ne sont pas rencontrés par cette demande de création de voirie;
- la voirie ne servira pas l'intérêt public, ni le maillage des voies publiques existantes ;

[...]

- les objectifs du Décret relatif à la voirie communale précités ne sont pas du tout rencontrés : les délimitations inadéquates entre domaine privé et public renforcent l'insécurité des usagers, ce projet risque d'engendrer en l'état de nombreuses situations litigieuses;

- une réflexion globale et approfondie devrait être menée sérieusement pour rencontrer les objectifs précités du décret voirie et assurer un maillage de qualité et sécurisé entre les rues du Roeulx et L.E. Bierny tant pour les usagers faibles que pour les véhicules motorisés;

- les sentiers publics existants aux alentours du projet ne sont pas représentés, et la servitude privée de passage existante entre les parcelles du demandeur et la rue L.E. Bierny n'est pas renseignée non plus ni ses modalités d'usage;

[...]

[...]

Considérant à ce propos, que 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". 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 que la direction de l'urbanisme et de l'architecture (DUA) estime dans son avis que l'aire de retournement prévue au bout de la voirie en cul-de-sac, est impossible puisqu'elle empiètera automatiquement sur le domaine privé (sur des places de parking); que la DUA estime par conséquent que les aspects des compétences dévolues à la commune ne sont pas assurés, étant donné que d'une part les services de secours n'auront pas un accès assuré, et que d'autre part au niveau de l'amorce de la voirie à créer (3 mètres sur le domaine public), aucun aménagement n'est prévu pour assurer la sécurité des piétons (absence d'aménagements tels que trottoirs), que ce soit au niveau de la rue du Roeulx ou à la jonction de celle-ci et de la voirie projetée. De plus le trottoir commence et s'arrête sur une parcelle privée, ce qui ne permet pas une circulation en toute sécurité des usagers "dits faibles";

Considérant que la DUA estime que l'aire de retournement prévue n'est pas une aire de retournement qui sera accessible, vu la configuration des parcelles; qu'il faudrait manœuvrer sur les places de stationnement prévues pour les logements privés, si elles ne sont pas occupées pour ressortir de cette voirie;

Considérant cependant que le rapport de prévention incendie dressé par la Zone de secours du Brabant wallon est favorable en ce qu'il concerne l'accessibilité de la zone; qu'il demande néanmoins le respect de certaines conditions; que ces conditions ne relèvent cependant pas de la police de la voirie; que néanmoins le projet dont objet offre la possibilité de mettre en œuvre les conditions sollicitées;

Considérant à titre subsidiaire que la réunion de concertation organisée conformément à l'article 25 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale relève la possibilité d'un accès par la rue Edgard Bierny;

Considérant que la DUA estime que le projet ne respecte pas l'article 1^{er}, alinéa 1 du décret 06 février 2014 relatif à la voirie communale;

Considérant que, selon l'avis de la DUA, conformément aux objectifs de l'article précité, la nouvelle voirie ne peut être conçue en cul-de-sac, le réseau viaire doit être révélateur d'un maillage cohérent;

[...]

Considérant que la voirie dont objet est destinée à desservir une résidence service; que ce type de projet accueillerait plusieurs logements pour personnes âgées, des services ainsi que des visiteurs; qu'il est dès lors souhaitable que cette voirie soit publique plutôt que privée afin de permettre un accès libre à la résidence de sorte à ne pas risquer un isolement trop important;

Considérant qu'à la lecture des différents documents versés au dossier, et notamment, de la lecture du procès-verbal de la réunion de concertation précitée, le développement potentiel de la zone serait facilité par la présence d'une voirie communale; qu'il est notamment question de l'installation d'un parc public;

Considérant par ailleurs qu'un autre projet (Roman Pais) est à l'étude dans le prolongement de la voirie dont objet; que le projet à l'étude prévoit la mise en place d'une voirie; que le demandeur initial n'a pas la maîtrise du foncier et peut difficilement l'obtenir étant donné le projet actuellement à l'étude;

Considérant que dans ces conditions, la voirie en projet est conforme au décret voirie et acceptable en ce qu'elle améliore l'organisation des voiries par rapport à une situation sans voirie ou avec une voirie privée eu égard à la configuration de la zone;

Considérant que selon la DUA le projet ne respecte pas l'article 1^{er}, 2^{ème} alinéa du décret précité, lequel précise notamment "la nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs";

Considérant que la DUA estime [que] les besoins de mobilité douce précités ne sont pas rencontrés par le projet, lequel ne prévoit pas un accès aisé au futur trottoir qui longera la nouvelle voirie; qu'en effet, aucune amorce de trottoir n'existe entre le raccordement entre la voirie existante et la nouvelle voirie afin de permettre une circulation en toute sécurité des usagers "dits faibles";

Considérant à cet égard que le projet de voirie offre le potentiel pour permettre la mise en place d'un trottoir; que par ailleurs, ce dernier est actuellement prévu dans le projet urbanistique;

Considérant que les limites de la voirie projetées permettent un raccordement à la rue du Roeulx conforme aux objectifs précités du décret du 6 février 2014; qu'il appartient à la police de l'aménagement du territoire et non à la police de la voirie de régler l'aménagement des lieux en ce qu'il concerne, notamment, le raccordement;

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

Une telle motivation permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité compétente sur recours a considéré que le projet était conforme aux objectifs du décret.

Le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

48. La requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, de l'erreur dans les motifs de faits et de droit, et du principe de bonne administration, notamment «le devoir de prise de décision avec soin auquel se rattache celui de ne pas statuer sans disposer d'une information complète et exacte et de l'erreur manifeste d'appréciation».

49. Elle critique les motifs de l'acte attaqué justifiant l'utilité de la voirie communale à intervenir par le futur développement de la zone qui l'entoure et, plus précisément, l'installation d'un parc public aux abords de celle-ci. Elle estime qu'il n'y a pas eu, sur ce point, d'analyse complète de la demande fondée sur un dossier complet permettant à l'autorité de statuer en parfaite connaissance de cause. Elle rappelle les motifs de son refus en première instance concernant les abords du projet litigieux au regard des plans de coupes. Elle souligne y avoir relevé l'existence d'une bande d'un mètre de large privée opérant la séparation entre la voirie à céder et la propriété privée voisine, ce qui interdit toute liaison entre le futur domaine public de la voirie et la propriété privée concernée. Elle fait valoir qu'il existe une différence entre le plan d'implantation et le plan de coupe, qui a induit l'auteur de l'acte attaqué en erreur. Elle lui fait grief de ne pas avoir réservé de réponse à son

motif de refus, alors pourtant que l'utilité de cette voirie n'est pas fondée dans ce cas-ci.

Elle constate que le recours administratif de la première partie intervenante pointait ce problème et évoquait la possibilité, à titre subsidiaire, de conditionner l'ouverture de voirie à la cession à l'autorité communale de la bande d'un mètre restante. Elle est d'avis que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû, à tout le moins, insérer la condition que l'auteur du recours avait lui-même suggérée. Or, elle observe qu'il ne l'a pas seulement ignoré mais n'a même pas motivé pourquoi il n'a pas considéré cette suggestion, ce qui ne se peut dès lors que c'était l'un des motifs de refus de la partie requérante.

50. À propos de l'installation potentielle d'un parc public, elle précise que la parcelle à laquelle fait référence l'auteur de l'acte attaqué abrite un ancien centre d'enfouissement technique appartenant à un groupe sidérurgique privé qui n'a actuellement pas l'intention de vendre, qu'aucun élément du dossier ne démontre un projet en ce sens, et que, dans le cas contraire, une demande de permis aurait certainement été introduite pour l'aménagement du parc, *quod non*. Elle considère que l'auteur de l'acte attaqué s'est fondé sur des éléments de faits inexacts, dès lors qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que ce projet est purement hypothétique mais qu'au contraire, il semble refléter sans ambiguïté que cet élément a pesé dans le choix de l'autorité comme s'il était certain.

Par ailleurs, elle expose que l'acte attaqué se fonde à tort sur la proximité d'un futur projet (Roman Pais) pour justifier la création de la voirie, comme si ce projet était existant, alors qu'il s'agit d'un élément qui n'est qu'à l'étude, futur, incertain, imprécis, susceptible de modification, d'être soumis à conditions, voire d'être abandonné, en sorte que l'auteur de l'acte attaqué a manqué à son devoir de minutie en se fondant sur cet autre projet sans attendre qu'il soit finalisé.

Elle est d'avis que le projet litigieux n'a pas pour but de préserver l'accessibilité des voiries, prévu à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014, dès lors qu'il n'envisage pas l'hypothèse que le projet à l'étude puisse être refusé ou modifié, qu'en l'état, il ne permet pas l'accessibilité des lieux aux services de secours, ce qui est d'autant plus inacceptable que ceux-ci doivent pouvoir accéder à un bâtiment important qu'est la future maison de repos, alors même qu'elle avait évoqué ce problème dans sa décision de refus de première instance.

51. En réplique, après avoir à nouveau réfuté l'exception d'irrecevabilité du moyen tirée de l'inapplicabilité de la loi du 29 juillet 1991 précitée, elle maintient

qu'à propos des éléments développés dans la requête, l'acte attaqué n'est pas motivé à suffisance au regard des principes de droit administratif visés au moyen et, pour l'essentiel, réitère les arguments de la requête.

Quant au grief relatif à l'inaccessibilité des lieux aux services de secours, elle fait valoir que l'avis du 7 avril 2017 de la zone de secours du Brabant wallon ne précise pas que les plans projetés de la voirie remplissent l'impératif d'accessibilité des lieux au secours, mais se limite à détailler les mesures de sécurité à l'intérieur de l'immeuble. Elle en déduit que cet avis ne constitue pas une validation du projet en l'état, contrairement à ce que prétend la partie adverse.

Elle ajoute que la demande de permis d'urbanisme pour la construction de la résidence-services, dans lequel s'intègre la présente demande d'ouverture de voirie, a été refusée par le fonctionnaire délégué le 19 décembre 2017. Elle estime que cet élément constitue une preuve complémentaire du caractère futur et incertain de la situation.

52. Dans son dernier mémoire, elle concède qu'une autorité puisse prendre en considération des projets non aboutis pour justifier son acte mais soutient qu'en l'espèce, non seulement les projets en cause ne sont pas aboutis mais, pour certains d'entre eux, ils sont inexistants de sorte que les prendre en considération sans la moindre réserve constitue une motivation fondée sur des motifs erronés.

À propos du projet dit du «Roman Pais», elle observe qu'il est d'autant plus incertain que le permis d'urbanisme a été refusé par le fonctionnaire délégué le 19 avril 2018 et que la demande d'ouverture de voirie pour ce projet a définitivement été rejetée, en suite de l'arrêt n° 243.355 du 8 janvier 2019 annulant la décision du Gouvernement wallon qui l'autorisait.

VI.2. Thèse de la seconde partie intervenante

53. La seconde partie intervenante se rallie à la position de la partie requérante. Elle partage «son étonnement que des projets dont on ne dispose, à l'heure actuelle, d'aucune information concrète quant à leur nature, leur ampleur, et surtout quant au caractère certain de leur mise en œuvre, soient pris en considération». Elle considère que les explications livrées *a posteriori* par les parties adverse et première intervenante ne permettent pas de pallier l'insuffisance de la motivation de l'acte attaqué et que la critique est d'autant plus pertinente que la demande de création de voirie publique pour le projet dit du «Roman Pais» de la rue Bierny a été refusée lors du conseil communal du mois de novembre 2017.

54. Dans son dernier mémoire, elle considère, à l'instar de la requérante, que l'annulation précitée de l'ouverture de voirie au départ de la rue Bierny entraîne que «la motivation de l'acte attaqué en ce qu'elle se réfère à un projet caduc ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et vérifiables» et que «l'accessibilité des lieux aux services de secours ne semble plus être assurée».

VI.3. Examen

55. À nouveau, quant à la recevabilité du moyen, il est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée, cette loi n'étant pas applicable aux actes réglementaires.

56. Sur le fond, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que la voirie dont objet est destinée à desservir une résidence service; que ce type de projet accueillerait plusieurs logements pour personnes âgées, des services ainsi que des visiteurs; qu'il est dès lors souhaitable que cette voirie soit publique plutôt que privée afin de permettre un accès libre à la résidence de sorte à ne pas risquer un isolement trop important;

Considérant qu'à la lecture des différents documents versés au dossier, et notamment, de la lecture du procès-verbal de la réunion de concertation précitée, le développement potentiel de la zone serait facilité par la présence d'une voirie communale; qu'il est notamment question de l'installation d'un parc public;

Considérant par ailleurs qu'un autre projet (Roman Pais) est à l'étude dans le prolongement de la voirie dont objet; que le projet à l'étude prévoit la mise en place d'une voirie; que le demandeur initial n'a pas la maîtrise du foncier et peut difficilement l'obtenir étant donné le projet actuellement à l'étude;

Considérant que dans ces conditions, la voirie en projet est conforme au décret voirie et acceptable en ce qu'elle améliore l'organisation des voiries par rapport à une situation sans voirie ou avec une voirie privée eu égard à la configuration de la zone ».

Il n'y a pas lieu d'isoler certains motifs de l'acte attaqué, lesquels doivent s'appréhender comme un tout. Il ressort des motifs précités que l'auteur de l'acte attaqué souligne que la voirie litigieuse est destinée à desservir une résidence-service et permettra le développement potentiel de la zone. Il cite le projet

d'installation d'un parc public et le projet «Roman Pais». Il n'est pas soutenu que ces deux projets seraient aboutis. Aucune erreur de fait n'est commise quant à ce.

57. Il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que la voirie litigieuse permettra de développer la zone concernée. Pour admettre l'ouverture d'une voirie communale sollicitée dans le cadre d'un projet d'urbanisme spécifique, l'évocation de certains projets dans la zone concernée n'est pas critiquable, quand bien même ceux-ci ne sont pas aboutis. Et la partie requérante ne démontre pas que les plans d'implantation et de coupe comporteraient une différence telle qu'elle aurait induit en erreur l'auteur de l'acte attaqué ou ne lui aurait pas permis de statuer en connaissance de cause.

58. Par ailleurs, à propos du grief selon lequel il n'aurait pas été répondu adéquatement à l'argument retenu dans la décision de refus de première instance relatifs aux abords de la voirie et à son intégration paysagère, l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas outrepasser sa compétence et trancher des questions juridiques ne relevant pas de la police administrative des voiries communales, ce qu'il a exposé régulièrement en ces termes, dans l'acte attaqué :

« Considérant que sur le fond quant aux arguments de recours, il s'impose de relever que l'article 2, 2° du décret précise qu'il y a lieu d'entendre par "modification d'une voirie communale", l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, "à l'exclusion de l'équipement des voiries". Le commentaire des articles du décret du 6 février 2014 souligne de même que "la modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition, mais n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public";

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer dans le cadre du présent recours uniquement sur le principe même de la modification, la suppression et la création de la voirie communale et non sur l'aménagement de cette voirie entre ses limites extérieures ».

Aucune obligation formelle ne pesait sur l'auteur de l'acte attaqué d'assortir celui-ci de la condition de cession de la bande de terrain entre le projet de voirie et la parcelle du bien cadastré 3^e division, section B, 30^e, et il n'est pas soutenu qu'une décision de s'en abstenir serait manifestement déraisonnable.

Les griefs précités ne sont pas fondés.

59. Quant à la question de l'accessibilité de la voirie, le conseil communal se prononçait comme suit dans sa décision de refus du 30 mai 2017:

«Considérant que cette demande de création d'une voirie rectiligne si elle n'est pas prolongée par une voirie carrossable aboutissant rue L. E. Bierny ou à une aire de retournement publique prévue à cet effet ne peut rencontrer les objectifs du décret; que sans aire de retournement publique ni même privée accessible vu la configuration des parcelles (il faudrait manœuvrer sur les places de stationnement prévues pour les logements publics □ si elles ne sont pas occupées □ pour ressortir de cette voirie...), cette ouverture de voirie est totalement incohérente ».

L'acte attaqué expose, quant à lui, ce qui suit :

« Considérant que la direction de l'urbanisme et de l'architecture (DUA) estime dans son avis que l'aire de retournement prévue au bout de la voirie en cul-de-sac, est impossible puisqu'elle empiètera automatiquement sur le domaine privé (sur des places de parking); que la DUA estime par conséquent que les aspects des compétences dévolues à la commune ne sont pas assurés, étant donné que d'une part les services de secours n'auront pas un accès assuré, et que d'autre part au niveau de l'amorce de la voirie à créer (3 mètres sur le domaine public), aucun aménagement n'est prévu pour assurer la sécurité des piétons (absence d'aménagements tels que trottoirs), que ce soit au niveau de la rue du Roeulx ou à la jonction de celle-ci et de la voirie projetée. De plus le trottoir commence et s'arrête sur une parcelle privée, ce qui ne permet pas une circulation en toute sécurité des usagers "dits faibles";

Considérant que la DUA estime que l'aire de retournement prévue n'est pas une aire de retournement qui sera accessible, vu la configuration des parcelles; qu'il faudrait manœuvrer sur les places de stationnement prévues pour les logements privés, si elles ne sont pas occupées pour ressortir de cette voirie;

Considérant cependant que le rapport de prévention incendie dressé par la Zone de secours du Brabant wallon est favorable en ce qu'il concerne l'accessibilité de la zone; qu'il demande néanmoins le respect de certaines conditions; que ces conditions ne relèvent cependant pas de la police de la voirie; que néanmoins le projet dont objet offre la possibilité de mettre en œuvre les conditions sollicitées ».

Le rapport favorable conditionnel du 7 avril 2017 de la zone de secours du Brabant wallon «est établi dans le cadre de l'instruction de la demande de permis d'urbanisme relative à la construction d'une résidence service». Il n'est donc pas spécifique à la demande d'ouverture de voirie communale litigieuse. Il comporte des développements précis concernant la question du «chemin d'accès» vers la résidence-service projetée et y expose les mesures à prendre «afin de permettre un accès au bâtiment en tout temps et à toutes heures aux véhicules du Service Incendie».

Il résulte de ce qui précède que l'auteur de l'acte attaqué a bien examiné la question de l'accessibilité de la voirie communale par rapport au projet de résidence-service, et ce dans les limites de ses prérogatives. Il n'est pas démontré

que son appréciation sur ce point reposerait sur une erreur de fait, ni soutenu qu'elle serait manifestement déraisonnable.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

60. 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 est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros 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 23 avril 2020 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux