

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.891 du 23 février 2021

A. 229.144/XIII-8773

En cause : **l'association sans but lucratif GROUPEMENT
CEREXHE-HEUSEUX/BEAUFAYS,**

ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Arnaud PICQUÉ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 18 septembre 2019, l'association sans but lucratif (ASBL) Groupement Cerexhe-Heuseux – Beaufays demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement wallon adoptant le Plan Urbain de Mobilité de l'agglomération de Liège (ci-après PUM) adopté le 16 mai 2019 ».

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 29 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 novembre 2020.

Par un courriel du 23 novembre 2020, l'affaire a été remise à l'audience du 7 janvier 2021.

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

M^e Louis Dehin, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Arnaud Picqué, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint au Conseil d'état, a été entendue 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 22 avril 1969, est adopté l'arrêté royal classant dans la catégorie des autoroutes la voie publique projetée Liège-Arlon-Luxembourg avec embranchements vers Tilff et Longwy et liaison à l'autoroute Bruxelles-Aix-la-Chapelle, publié au *Moniteur belge* du 20 mai 1969.

Une réservation autoroutière visant le projet de liaison « Cerexhe-Heuseux – Beaufays » est prévue sur des parcelles entre la section de la commune de Cerexhe-Heuseux (commune de Soumagne) et la section de la commune de Beaufays (commune de Chaudfontaine).

4. Le 26 novembre 1987, le plan de secteur de Liège est adopté par l'Exécutif régional wallon et publié au *Moniteur belge* du 19 avril 1989. Il reprend deux zones de réservation et de servitude pour la liaison « Cerexhe-Heuseux – Beaufays ».

5. En 2008, le SPW initie l'élaboration du plan urbain de mobilité (PUM) de l'agglomération de Liège, à la demande et en partenariat avec les acteurs locaux, dont les communes.

6. Le 21 juin 2018, le Gouvernement wallon prend acte de l'avant-projet de PUM de l'agglomération de Liège et du sommaire de son rapport sur les incidences environnementales, établis en application du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales. Il charge le ministre de la mobilité de soumettre le projet de PUM aux instances d'avis et de finaliser la procédure d'élaboration du projet de plan.

7. L'enquête publique sur le projet a lieu du 12 novembre 2018 au 7 janvier 2019. Trois séances d'information sont également organisées.

Le 10 décembre 2019, le pôle environnement du conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE) émet un avis favorable sur le contenu du rapport sur les incidences environnementale et un avis favorable sur le projet de PUM, sauf quant au projet de liaison « Cerexhe-Heuseux – Beaufays ».

Le 7 janvier 2019, le pôle mobilité du CESE donne un avis nuancé sur le projet de PUM.

Les avis suivants sont également émis :

- avis de la province du Limbourg du 16 janvier 2019;
- avis de la province Limburg des Pays-Bas du 19 janvier 2019;
- avis des conseils communaux de 23 communes sur les 24 concernées en janvier et février 2019.

8. Le 30 avril 2019, le Parlement wallon adopte une motion aux termes de laquelle il sollicite que le Gouvernement wallon finalise le PUM et gèle la mise en œuvre de la liaison « Cerexhe-Heuseux – Beaufays » tant que le tram et le réseau express liégeois n'ont pas été réalisés.

9. Le 16 mai 2019, le Gouvernement wallon adopte le PUM de l'agglomération de Liège et la déclaration environnementale, qui sont annexés à son arrêté.

Cet arrêté est notamment motivé comme il suit :

« 3. Motivation générale

Considérant qu'en vertu de l'article 3 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locale, le plan urbain de mobilité doit poursuivre les objectifs suivants :

- l'organisation des éléments structurants des déplacements, du stationnement et de l'accessibilité aux lieux de vie et d'activités à l'échelle de l'agglomération urbaine;
- la réalisation d'un développement territorial cohérent en matière de mobilité, notamment par la recherche d'une adéquation entre les profils d'accessibilité des sites disponibles et les profils de mobilité des activités et services en développement;
- la coordination de tous les acteurs concernés par la problématique de la mobilité;

Considérant que le plan urbain de mobilité de l'agglomération de Liège répond à ces objectifs par son Plan d'action portant successivement sur la gestion de la demande, sur la mobilité piétonne et la micro-mobilité, sur la mobilité cyclable, sur les transports en commun routiers et ferroviaires, sur l'intermodalité, sur le réseau routier, sur le transport de marchandises, sur la sécurité routière et sur les zones d'enjeux; ainsi que par la définition d'une série d'actions prioritaires afin d'assurer la mise en œuvre de ces différentes stratégies, et par le dispositif de gouvernance et de suivi de mise en œuvre proposé;

Considérant que le RIE atteste de la cohérence de la stratégie développée de la sorte par le PUM pour atteindre les objectifs fixés par le décret, et ce en synergie avec les objectifs de développement durable poursuivis par un grand nombre d'outils européens [dont le Livre blanc sur les transports - Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources (2011)] et régionaux (dont le Plan Air Climat Énergie - PACÉ 2016 - 2022, ou encore le projet de Schéma de développement territorial - SDT);

Considérant que le projet de plan urbain de mobilité transcrit au cas d'espèce de l'agglomération urbaine de Liège les objectifs de report modal poursuivi par la Vision FAST 2030, et pose comme principe directeur le respect du principe STOP tant au niveau de son élaboration que de sa mise en œuvre, ledit principe imposant aux politiques de mobilité de prêter d'abord attention aux piétons (Stappers) ensuite aux cyclistes (Trappers), puis aux transports publics (Openbaar vervoer) et finalement aux voitures individuelles et aux camions (Privé vervoer);

Considérant que, sans préjudice des considérations plus précises exposées ci-dessous, de nombreux avis reçus par le biais de l'enquête publique ou ceux sollicités par le Gouvernement wallon en application du décret du 1^{er} avril 2004 (auprès des villes et communes du périmètre du plan, des Pôles "Mobilité" et "Environnement" du CESE Wallonie, des Province Limburg (BE) et Province Limburg (NL)) saluent la démarche et appuient la stratégie de mobilité durable proposée par le projet de plan, notamment en soulignant, pour nombre d'entre eux, la nécessité de mettre en œuvre le plan urbain de mobilité de l'agglomération de Liège dans le strict respect du principe dit "STOP", principe consacré par ledit plan;

4. Réponses aux Pôles "Environnement" et "Mobilité"

[...]

Considérant que si le rapport sur les incidences environnementales n'évoque pas, *sensu stricto*, une alternative zéro, il envisage bien les conséquences d'une absence de réalisation de la liaison Cerexhe-Heuseux – Beaufays;

Considérant qu'il conclut que la réalisation du contournement sud-est (soit la liaison Cerexhe-Heuseux – Beaufays) est indispensable pour quatre raisons :

- Elle permet d'assainir d'autres axes routiers en termes de transit que les rives de Meuse et les quais de la Dérivation: rues d'Ans et des Français, transit par les quartiers de St-Leonard, d'Outremeuse, du Longdoz, ...;
- Elle est nécessaire pour répondre aux besoins d'accessibilité du flanc sud-est de [l']agglomération et d'assainissement des voiries locales du corridor d'influence direct de la liaison;
- Elle est aussi nécessaire compte tenu de la fragilité du segment stratégique du tunnel de Cointe, donc de la difficulté de maîtrise des itinéraires de fuite par les voiries parallèles;

Considérant qu'il s'en déduit que, sans la réalisation de la liaison, ces objectifs du plan ne peuvent pas être atteints, mettant ainsi en péril l'équilibre global proposé;

Considérant que ces éléments suffisent à statuer en connaissance de cause;

Considérant que, pour s'assurer de son suivi dans le cadre de la mise en œuvre de la liaison, le plan est adapté et intègre une liste d'une dizaine de mesures complémentaires qu'il y aura lieu d'intégrer aux réflexions dans le cadre de l'étude d'incidences sur le projet;

Considérant qu'à cet égard, le plan urbain de mobilité intègre les enseignements du rapport sur les incidences environnementales et précise les conséquences négatives d'une absence de réalisation de la liaison:

[...]

Considérant que le pôle "Environnement" est défavorable au projet de liaison autoroutière Cerexhe-Heuseux – Beaufays au regard des fortes incidences négatives sur l'environnement de ce projet, mises en évidence par le rapport sur les incidences environnementales, et de la poursuite de la périurbanisation qu'il induirait;

Considérant que le plan urbain de mobilité n'envisage la réalisation de la liaison Cerexhe-Heuseux – Beaufays que dans de strictes conditions; qu'il précise qu'une douzaine de mesures concrètes et emblématiques en termes de réductions de capacité automobile ont été prises en considération par le modèle, issues du projet du tram, de l'étude des 14 axes bus structurants, des études en vue de l'actualisation du PCM de la Ville de Liège et d'autres études plus ponctuelles; qu'il conclut que son approche confirme la pertinence de la liaison, qui permet d'adopter le même niveau de volontarisme en rive droite qu'en rive gauche de la Meuse, en accord avec la Vision FAST 2030 d'évolution des parts modales;

[...]

6.2.2.5. Le plan d'action et le monitoring du plan

Considérant qu'en ce qui concerne l'établissement d'un plan d'action et d'un monitoring, le PUM rappelle son rôle d'orientation à moyen - long termes, en faveur de projets qui reposent sur la coordination de décisions et de budgets communaux et régionaux de source très diversifiée; que, pour le surplus, il s'indique de ne pas figer les priorités de mise en œuvre qui doivent faire l'objet d'études dédiées pour identifier les ressources humaines et budgétaires requises;

Considérant la nécessité, pour assurer ce suivi, d'impliquer activement, aux côtés des autorités locales, les directions générales du Service public de Wallonie impliquées dans la réalisation et le suivi [des] 6 ambitions du PUM (soit principalement le SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Energie pour l'ambition 1 et 3, le SPW Economie, Emploi, Recherche pour l'ambition 2, le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement pour les ambitions 3, 4 et le suivi des incidences environnementales, le SPW Mobilité-Infrastructure pour les ambitions 5 et 6, ainsi que le SPW Intérieur et Affaires sociales pour assurer le lien avec les PDU, la SOFICO et l'ISSeP; qu'en conséquence, l'action prioritaire de mise en œuvre du PUM est la mise en place du cadre de gouvernance;

Considérant que le PUM établit qu'après la mise en place du cadre de gouvernance, les actions prioritaires sont le dégagement des ressources nécessaires pour la création des corridors vélos et la concrétisation progressive des axes de bus;

Considérant que le PUM intègre un tableau de suivi de sa mise en œuvre qui définit la priorité de chacune des actions à mettre en œuvre;

Considérant qu'il convient de rappeler qu'en tout état de cause, les articles 9 et 10 du décret du 1^{er} avril 2004 imposent au Gouvernement de rédiger un rapport annuel destiné à apprécier l'efficacité des politiques menées en comparant leurs résultats aux objectifs assignés et aux moyens budgétaires disponibles et à évaluer les adaptations à apporter, le cas échéant, au plan urbain de mobilité et aux plans communaux de mobilité à l'intérieur de l'agglomération urbaine; que dans le rapport soit aussi intégré le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du plan urbain de mobilité et les éventuelles mesures correctrices à engager;

[...]

7. Avis du parlement

Considérant la motion adoptée en séance plénière du 30 avril 2019 demandant au Gouvernement wallon :

- de finalise[r] le PUM;
- de geler la mise en œuvre de CHB tant que le tram et le Réseau express liégeois n'auront pas été réalisés;
- à l'issue de la réalisation des infrastructures visées au point précédent, de réaliser une actualisation du PUM couplée à une étude sur l'impact climatique des projets routiers à éventuellement mener.

Considérant le Chapitre III, titre II, du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales;

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

10. La partie adverse soulève notamment une fin de non-recevoir tirée de la nature purement indicative du PUM.

Elle indique qu'il s'agit d'un outil d'orientation non contraignant, sans portée réglementaire, et que l'arrêté qui l'adopte ne présente pas non plus de contenu normatif, à défaut de contenir une règle de droit générale, abstraite et susceptible d'application future nouvelle, puisqu'il se borne en substance à formaliser l'adoption du PUM, à postposer la décision de mise en œuvre de la liaison autoroutière « Cerexhe-Heuseux – Beaufays » et à prévoir le mode de publicité du PUM adopté. Partant, elle estime que l'acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours, bien qu'il soit adopté par une autorité administrative, puisqu'il n'a pas pour effet direct de modifier l'ordonnancement juridique.

Elle observe qu'il se limite à mettre à jour les priorités en termes de mobilité et d'accessibilité, à indiquer les actions à entreprendre, à constater l'état de la situation sur l'agglomération concernée ainsi que ses enjeux mais qu'il ne prend aucune option ferme et n'indique que des directions tout en s'en remettant à des études d'incidences réalisées ou à réaliser qui permettront de vérifier les hypothèses qu'il pose.

Elle y voit, avant tout, un plan de travail, une étude de la situation générale de la mobilité en agglomération liégeoise, permettant de cibler les difficultés et défis à relever et ainsi de donner une base aux projets futurs qui devront être conceptualisés et mis en œuvre dans les décennies à venir. Elle souligne, à propos du seul grief vanté par la requérante, qu'il ressort de l'article 3 de l'acte attaqué qu'à ce stade, aucune décision n'a été prise quant à la mise en œuvre de la liaison autoroutière « Cerexhe-Heuseux – Beaufays », que l'acte attaqué ne modifie donc pas l'ordonnancement juridique de manière définitive et ne saurait actuellement porter préjudice aux intérêts défendus par la requérante.

Elle souligne qu'il s'agit d'une « para-réglementation » et se réfère, quant à ce, à la jurisprudence en matière de schéma de structure communal et de rapport urbanistique et environnemental qu'elle estime transposable en l'espèce.

IV.2. Thèse de la partie requérante

11. En termes de requête, la requérante fait valoir, quant à la recevabilité *ratione personae* du recours, que, selon ses statuts, l'objet social de l'association est de lutter contre la liaison autoroutière « Cerexhe-Heuseux – Beaufays » et de défendre l'environnement dans les communes de Chaudfontaine, Fleron, Soumagne et Trooz, que, dans ce cadre, elle participe à de nombreuses enquêtes publiques, informe la population et agit en justice. Elle considère que l'acte attaqué lui cause grief, dès lors qu'il intègre la liaison autoroutière « Cerexhe-Heuseux – Beaufays », qui est l'essence même de son objet social et qu'il emporte des conséquences environnementales sur l'ensemble des communes de l'agglomération liégeoise, dont les quatre communes visées dans son objet social.

12. En réplique, elle répond à l'exception précitée soulevée par la partie adverse que la jurisprudence du Conseil d'État a évolué et qu'elle estime désormais susceptibles de recours en annulation, des actes comparables à l'acte attaqué, en tant qu'ils intéressent une généralité de citoyens et ont un côté normatif même si celui-ci est souple. Elle continue de soutenir que le PUM, dont le décret prévoit les procédures et le système d'adoption, fait grief à son objet social en ce qu'il

conditionne la mobilité en région liégeoise et impose la construction de la liaison autoroutière « Cerexhe-Heuseux – Beaufays ». Elle constate en substance que le PUM est supérieur au plan communal de mobilité (P.C.M.), que celui-ci est soumis à la tutelle du Gouvernement wallon qui, en vertu du décret, a la possibilité de l'annuler dans les nonante jours et qu'en conséquence, le PUM s'impose aux communes.

IV.3. Derniers mémoires

IV.3.1. Dernier mémoire de la partie requérante

13. Dans son dernier mémoire, comparant la situation en cause à une décision d'inscription au plan de secteur qui « n'implique pas la réalisation imminente de l'affectation donnée », la requérante insiste sur le fait que l'acte attaqué fixe de manière certaine la volonté gouvernementale de réaliser la liaison « Cerexhe-Heuseux – Beaufays » et que « cette volonté ne pourra être modifiée sans modification du PUM lui-même ou adoption d'un nouveau ». Elle voit un lien nécessaire entre la liaison « Cerexhe-Heuseux – Beaufays » et le PUM, en ce que celui-ci ne pourra exister sans la création à plus ou moins brève échéance de la liaison susvisée, de sorte que c'est bien le PUM lui-même qui lui cause grief. À son estime, le PUM épuise définitivement la compétence du Gouvernement wallon dans ses orientations de mobilité au sens du décret.

14. À titre subsidiaire, elle considère que décider que le PUM n'est pas un acte susceptible de recours, en l'absence de sa « concrétisation prochaine », revient à opérer un revirement complet par rapport à une jurisprudence bien établie, « émanant, sauf erreur, de deux chambres différentes de votre Conseil ». Elle sollicite, dans l'intérêt de l'unité de la jurisprudence, que la cause soit renvoyée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

IV.3.2. Dernier mémoire de la partie adverse

15. Dans son dernier mémoire, la partie adverse ajoute que l'exécution de l'acte attaqué reste hypothétique puisque celui-ci précise les exigences complémentaires à sa mise en œuvre. Par ailleurs, elle conteste qu'on puisse opérer une comparaison de l'acte attaqué avec une décision d'inscription au plan de secteur, dès lors que celui-là est un plan d'orientation tandis que celle-ci fixe sous une forme graphique et littérale les affectations du sol et les modalités de son utilisation, que le plan de secteur a une valeur réglementaire et que l'autorité est donc tenue de le respecter.

Pour le surplus, elle conteste qu'il puisse y avoir, le cas échéant, un revirement portant atteinte à l'unité de la jurisprudence qui justifierait un renvoi de la cause à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

IV.4. Examen

16. Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte dont le Conseil d'État peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique.

17. En l'espèce, l'article 1^{er} du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales dispose comme il suit :

« Le présent décret a pour objet :

1° l'élaboration concertée dans les communes et les bassins urbains de mobilité d'un outil de planification destiné à organiser et à améliorer l'accessibilité aux lieux de vie et d'activités, tant pour les personnes que pour les marchandises, dans un souci de développement durable;

2° la mise en œuvre coordonnée des mesures d'organisation ou d'infrastructure issues de cette planification et leur évaluation ».

L'article 3 du même décret est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Le plan urbain de mobilité est un document d'orientation de l'organisation et de la gestion des déplacements, du stationnement et de l'accessibilité générale relevant de l'échelle d'une agglomération urbaine.

§ 2. Le plan urbain de mobilité poursuit les objectifs suivants :

1° l'organisation des éléments structurants des déplacements, du stationnement et de l'accessibilité aux lieux de vie et d'activités à l'échelle de l'agglomération urbaine;

2° la réalisation d'un développement territorial cohérent en matière de mobilité, notamment par la recherche d'une adéquation entre les profils d'accessibilité des sites disponibles et les profils de mobilité des activités et services en développement;

3° la coordination de tous les acteurs concernés par la problématique de la mobilité.

§ 3. Le plan urbain de mobilité contient au minimum :

1° un diagnostic de la mobilité dans l'agglomération urbaine, comportant notamment une carte des profils d'accessibilité selon les différents modes de transport pour l'ensemble du territoire et une présentation des enjeux et des dysfonctionnements majeurs;

2° les objectifs à atteindre en matière de déplacements des personnes et des marchandises et en matière d'accessibilité, pour chacun des modes de déplacement, ainsi que les priorités à assurer, notamment par une représentation cartographiée de la situation projetée à moyen et long termes;

3° des mesures visant à rencontrer les objectifs à atteindre au niveau de l'agglomération urbaine qui nécessitent une coordination entre les communes, concernant notamment la sécurité routière, le développement d'un réseau de transport public structurant, la hiérarchisation et la catégorisation du réseau routier, la réalisation d'un réseau cyclable structurant et l'amélioration du cadre de vie;

4° des recommandations sur l'aménagement du territoire considéré visant à limiter le volume global de déplacements et à mettre en adéquation les profils de mobilité des nouvelles activités à développer avec les profils d'accessibilité définis sur la carte.

§ 4. Le cas échéant, le plan urbain de mobilité mentionne les modifications à apporter aux plans communaux de mobilité existants afin d'assurer les objectifs du plan urbain de mobilité ».

Les travaux préparatoires précisent que les plans urbains de mobilité visent à « offrir le cadre d'une réflexion des problèmes de déplacements, de stationnement et d'accessibilité aux lieux de vie et d'activités à l'échelle la plus cohérente pour ces villes » (*Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. 2003-2004, n° 649/1, p. 4). Ils servent « de cadre de référence aux plans communaux de mobilité des communes reprises dans le bassin urbain de mobilité » et ils peuvent « préciser les éléments d'un plan communal de mobilité adopté précédemment qui nécessiteraient une révision » (*ibidem*).

18. En l'espèce, l'acte attaqué porte adoption du PUM de l'agglomération de Liège et de la déclaration environnementale. Seul le PUM précité, repris en tant qu'annexe I à l'acte attaqué, est attaqué par la requérante.

Il s'agit d'un document de 143 pages organisé par phases.

La phase 1 « portrait du territoire et enjeux » est elle-même divisée en deux volets, respectivement intitulés « développement territorial » et « mobilité ». Elle rappelle les règles de droit applicables, tel le plan de secteur, et reprend des données diverses, d'une part, en matière de démographie, de foncier et logements, d'emplois, d'activités économiques, de commerces, de nature, agriculture et tourisme et, d'autre part, relatives au flux de mobilité, aux réseaux et mobilité cyclable, au réseau bus, au réseau ferroviaire et au réseau routier. Les deux volets susvisés fondent la troisième partie de la phase 1, intitulée « enjeux ».

La phase 2, intitulée « perspectives et définition d'un projet de territoire », reprend des développements concernant les « perspectives » en matière

de développement territorial et de mobilité, puis des parties « ambitions » et des « cartes des vocations ».

La phase 3, dénommée « plan d'actions », comporte les parties « gestion de la demande », « mobilité piétonne et micromobilité », « mobilité cyclable », « transports en commun », « intermodalité », « réseau routier », « transport de marchandises », « sécurité routière » et « zones d'enjeux ».

Enfin, la phase 4, intitulée « mise en œuvre », est scindée en deux parties, respectivement intitulées « actions prioritaires » et « indicateurs et gouvernance ».

19. Aux termes des travaux parlementaires du décret du 1^{er} avril 2004 précité, « [l]e plan de mobilité est un document d'orientation de la politique locale en matière de déplacements, de stationnement et d'accessibilité » (*Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. 2003-2004, n° 649/1, p. 3). À propos de l'article 8 du décret qui dispose que « [l]e plan urbain de mobilité a valeur indicative », il est précisé que « [c]ette valeur indicative signifie que le plan constitue une ligne de conduite dépourvue de toute force contraignante » (*idem*, p. 7).

En effet, en l'espèce, l'ensemble des développements du PUM, tels que résumés ci-avant, se limitent à présenter des orientations de politique générale en matière de mobilité au regard du contexte juridique, des données énoncées et des projets envisagés. La requérante n'identifie pas et le Conseil d'État n'aperçoit aucune règle de droit qui y serait reprise et qui aurait pour objet de modifier l'ordonnancement juridique.

Il s'ensuit que l'acte attaqué, en tant qu'il procède à l'adoption du PUM, n'est pas un acte administratif susceptible de recours en annulation en vertu de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le recours est irrecevable.

20. Le Conseil d'État ne s'est jamais prononcé, avant la présente affaire, sur la question de savoir si un PUM est ou non susceptible de recours en annulation. Il ne peut être question d'un risque de divergence de jurisprudence, les arrêts cités par la requérante étant, au demeurant, prononcés par la même chambre et concernant des outils d'aménagement du territoire étrangers à la problématique de la mobilité et de l'accessibilité locales.

Rien ne justifie un renvoi de la cause à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

21. Par ailleurs, alors que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué, le mémoire en réplique se limite à réaffirmer, quant à l'intérêt au recours, d'une part, l'opposition de la requérante au projet de liaison autoroutière « Cerexhe-Heuseux – Beaufays » et, d'autre part, sa mission de défense de l'environnement dans les communes de Chaudfontaine, Fleron, Soumagne et Trooz.

Or, concernant le projet de liaison autoroutière litigieux, il ressort de l'article 3 du dispositif de l'acte attaqué que « le Gouvernement postpose la décision de mise en œuvre de CHB après la réalisation du Tram de Liège et du Réseau express liégeois ». À cet égard, il est notamment précisé dans les considérants de l'acte attaqué que « le plan stipule que l'étude d'incidences sur l'environnement du projet de liaison Cerexhe-Heuseux – Beaufays doit être actualisée et qu'elle devra être attentive à ces questions, et que la mise en œuvre de la liaison est envisagée dans le cadre de la mise en place de nouvelles mesures d'accompagnement par rapport à celles du 1^{er} projet de liaison qui avait été soumis à étude d'incidences, ces mesures visant à atteindre un équilibre infrastructurel par la réduction forte de la capacité automobile en zone urbaine dense en compensation d'un accroissement en périphérie ».

Il s'ensuit que l'acte attaqué, en tant qu'il porte adoption du PUM, est sans conséquence aucune sur la concrétisation éventuelle du projet de liaison autoroutière litigieux. Au contraire, il y est précisé des exigences complémentaires à sa potentielle mise en œuvre ultérieure. Sur ce point, le recours est également irrecevable à défaut d'intérêt.

V. Indemnité de procédure

22. 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.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 23 février 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux