

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 256.292 du 18 avril 2023

A. 232.982/XIII-9.192

En cause : **la commune de Beyne-Heusay**,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

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

Partie intervenante :

COURARD Sabine,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRÉTIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 février 2021 par la voie électronique, la commune de Beyne-Heusay demande l'annulation de l'arrêté du 21 décembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire du 21 décembre 2020 autorise la création d'une nouvelle voirie communale à Beyne-Heusay entre la rue de Clécy et le Clos des Oiseaux, sollicitée par Sabine Courard.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 19 avril 2021, Sabine Courard a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 3 juin 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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 15 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 avril 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Sara Habibi, *loco* M^e Laurence Rase, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Élisabeth Schils, *loco* M^e Jean-Marc Secretin, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, a été entendu en son avis.

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 17 mars 2020, Sabine Courard dépose une demande de création d'une nouvelle voirie de liaison pour le bien sis rue de Clécy, 71, à Beyne-Heusay, cadastré 2^{ème} division, section B, n° 159A, 163W, 163S, 159H, 160, 161, 158K et

180V, permettant de relier ce bien et le clos des Oiseaux, avec déclassement du sentier vicinal n° 302.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987, et qui n'a pas cessé de produire ses effets.

Les parcelles traversées par le projet sont situées dans le périmètre d'un guide communal d'urbanisme relatif à la protection des arbres, un guide communal relatif à l'entretien des propriétés bâties et non bâties, ainsi qu'un guide communal d'urbanisme relatif à la sécurité et la police dans les lieux accessibles au public.

Le bien a préalablement fait l'objet d'une procédure d'autorisation de création de voirie, ainsi que d'une demande de certificat d'urbanisme n° 2, tous deux ayant mené à des refus de la commune de Beyne-Heusay.

4. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune de Beyne-Heusay du 2 juin au 1^{er} juillet 2020. 67 réclamations sont introduites à cette occasion.

5. Le 8 juillet 2020, une réunion de concertation est organisée, conformément à l'article 25 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

6. Le 11 septembre 2020, le collège communal donne un avis défavorable sur la demande.

7. Le 21 septembre 2020, le conseil communal refuse la demande de création d'une nouvelle voirie.

8. Le 27 octobre 2020, Sabine Courard introduit un recours administratif à l'encontre de la décision du 21 septembre 2020 précitée auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 21 décembre 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire autorise l'ouverture de voirie sollicitée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

10. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 2, 4 et 5 à 10 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles D.49 à D.51 et D.62 à D.77 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, du principe général de bonne administration, ainsi que de l'absence de fondement légal valable, de l'absence et ou de l'erreur de motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle expose que toute décision accordant l'autorisation de créer une nouvelle voirie communale doit être précédée de la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement, cette décision constituant un acte interlocutoire qui doit s'entendre comme étant une « autorisation » au sens de l'article 1^{er} de la directive 2011/92/UE susmentionnée.

11. Dans une première branche, elle constate qu'aucune évaluation des incidences du projet sur l'environnement n'a été réalisée par la partie adverse préalablement ou concomitamment à l'acte attaqué et que c'est à tort que celui-ci indique le contraire. Elle ajoute que si la demande de voirie contient une énonciation des facteurs visés à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie, cette énumération ne se confond pas avec les incidences sur l'environnement au sens d'une notice ou d'une étude des incidences d'un projet sur l'environnement.

12. Dans une deuxième branche, elle relève que l'auteur de l'acte attaqué considère que l'appréciation quant aux incidences éventuelles sur l'environnement du projet, le cas échéant notables, devra faire l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure relative au permis d'urbanisme, et non au stade de la demande d'autorisation de création de voirie. À son estime, pareil examen doit avoir lieu dès le stade de la demande d'autorisation de voirie. Elle souligne que des impacts sur l'environnement ont pourtant été mis en exergue dans l'avis du 11 septembre 2020 de son collège communal et dans la décision de refus d'autorisation de voirie du 21 septembre 2020 de son conseil communal, mais également, dans le cadre d'une procédure de demande de certificat d'urbanisme n° 2, par le service géologique du SPW, la cellule des Mines, ainsi que le département de la Nature et des Forêts. Elle liste les incidences épinglées par ces diverses instances, qu'elle estime non exhaustives. Elle est d'avis qu'elles rendent compte que les incidences sur

l'environnement ne sont pas neutres et qu'une évaluation de ces incidences se justifiait très certainement. Elle critique le fait que ces impacts non négligeables sur l'environnement n'ont pas été examinés dans le cadre de l'instruction du recours administratif introduit. Selon elle, cet examen contradictoire devait apparaître dans l'acte attaqué.

13. Dans une troisième branche, elle déplore le fait que les éléments mis en avant par son conseil communal dans sa décision du 21 septembre 2020, relatifs à l'incidence du projet sur l'environnement, n'ont pas été pris en compte dans l'acte attaqué. Elle évoque les problèmes de pente, de perméabilité et de gestion des eaux en voirie, réitérant leur caractère illustratif. Elle rappelle que la question des incidences devait être traitée dès le stade de la demande de voirie, et non dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme ultérieure. Elle y voit une erreur de motifs et une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

14. Sur la première branche, la partie requérante constate que la partie adverse ne rejette pas l'application de la jurisprudence relative à l'obligation, pour l'autorité compétente, d'apprécier, au stade de la demande de voirie, les incidences du projet sur l'environnement. Elle estime, néanmoins, que tel n'a pas été le cas dès lors que le dossier ne comporte pas de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, et qu'il n'est pas possible de déterminer sur la base de quels documents l'auteur de l'acte attaqué a pu estimer que le projet n'avait pas d'incidences sur l'environnement. Elle souligne que les pièces évoquées par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne sont pas mentionnées dans l'acte attaqué, pas plus que l'avis du collège communal du 11 septembre 2020, ainsi que les différents avis défavorables ou circonstanciés émis par les différents organismes saisis d'une demande d'avis. Elle voit une clause de style dans la mention selon laquelle les informations du dossier « permettent d'aborder la demande en pleine connaissance de cause ».

IV.2. Examen sur les trois branches réunies

15. L'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale fixe les objectifs de ce régime juridique. Il dispose que :

« 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 ».

Par ailleurs, conformément à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité, la décision d'autoriser la création ou la modification d'une voirie communale « 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 ».

Il résulte de la nature et des objectifs des décisions de création, de modification et de suppression de voiries communales que seules les incidences essentielles du projet sur l'environnement doivent être analysées par les autorités à ce stade, les autres incidences du projet sur l'environnement devant être appréciées par l'autorité chargée de statuer sur les demandes de permis d'urbanisme consécutives.

En outre, les inexactitudes ou les carences du dossier de demande de permis peuvent être palliées par d'autres informations ou déductions et n'ont de conséquences que si les éléments du dossier n'ont pu permettre à l'administration de se prononcer en connaissance de cause ou l'ont induite en erreur. En d'autres termes, ces défauts n'entraînent en principe l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande de permis ni d'une autre manière. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de permis de montrer que ces défauts ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'elles auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

16. En l'occurrence, l'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« [...] »

Considérant que l'enquête publique, tenue du 02 juin 2020 au 1^{er} juillet 2020, a donné lieu à 67 réclamations (4 réclamations identiques mais signées par différentes personnes et 63 réclamations différentes) portant sur :

- La perte de quiétude et l'insécurité ;
- La mobilité : l'augmentation du trafic, le problème de stationnement et la pollution ;
- Peu de modifications apportées par rapport à la voirie et au certificat d'urbanisme n° 2 précédents qui ont fait l'objet d'un refus ;
- L'impact paysager et la protection de la faune et de la flore ;
- Le questionnement sur les pompes de relevage et la gestion des axes de ruissellement concentrés ainsi que des inondations ;
- Le gabarit disproportionné par rapport au quartier ;

- La pente trop importante de la voirie à créer et la problématique de stabilité ;
- La non-prise en compte de l'intérêt public ;
- La divergence de numérotation cadastrale ;
- L'absence de note technique justificative ;
- La disparition d'une "potale" ;
- La dépréciation des bâtiments existants ;
- Le non-respect de la déclaration de politique communale (maîtrise de l'urbanisation- mobilité douce) ;
- L'importance d'attendre les conclusions de l'étude du schéma directeur pour Queue-du-Bois ;
- Le parallélisme avec le dossier "W[.]" ayant fait l'objet d'un refus ;

Considérant que conformément à l'article 25 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, une réunion de concertation a eu lieu le 8 juillet 2020 ;

Considérant que, suite à celle-ci, Mr [J.] a déposé un complément à sa réclamation réalisée durant l'enquête publique ;

Considérant que celui-ci reprend notamment les points suivants :

- La largeur des trottoirs et leur état ;
- La mobilité douce, l'augmentation de la circulation et déplacements pour les usagers faibles ;
- La problématique du sentier vicinal n° 30 ;
- L'impact paysager ;
- Le renforcement du maillage ;
- Le non-respect des zones résidentielles et de rencontre, développé dans la note de l'IBSR ;
- Les pentes ;
- L'aspect technique : comparaison de la largeur des voiries actuelles et projetées ;
- Les espaces verts non développés dans le dossier introduit ;
- La pompe de relevage et l'égouttage insuffisant ;
- Le manque de convivialité du projet, le manque de précision sur les documents et paragraphes de référence étayant les arguments développés par l'auteur de projet ;

Considérant que le Collège communal de Beyne-Heusay a remis un avis défavorable sur la demande ;

Considérant que sur le plan environnemental, la demande est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences ;

Considérant que le Conseil communal a émis, en séance du 21 septembre 2020, une délibération défavorable sur la demande de création de voirie communale sollicitée ;

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne la Banque de Données de l'Etat du Sol (BDES), aucune donnée n'existe pour la parcelle concernée ;

Considérant qu'à titre liminaire, il y a lieu de souligner que le dossier de demande contient toutes les informations prévues à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ; que ces informations permettent d'aborder la demande en pleine connaissance de cause ;

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 ;

[...]

Considérant que les questions d'augmentation du trafic, d'intégration paysagère et de bon aménagement des lieux, de modalité de mise en œuvre du permis d'urbanisme, de compatibilité du projet avec le cadre bâti et non bâti, de coût et de dévalorisation immobilière, de conception du réseau d'égouttage et de la gestion des eaux, relèvent du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la création et à la modification de voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

Il n'est pas contesté qu'au contraire de ce qui est exposé dans l'acte attaqué, le dossier de demande ne comporte pas de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, ce qui constitue une carence de ce dossier. En soi, une telle mention dans l'acte attaqué consiste en une erreur matérielle, impuissante à elle seule à fonder un constat d'illégalité quant à l'appréciation opérée par son auteur. L'instruction administrative préalable à l'acte attaqué a permis d'identifier diverses incidences environnementales susceptibles d'être générées par le projet litigieux. Ces incidences potentielles – ressortant des réclamations déposées lors de l'enquête publique, des avis du 11 septembre 2020 et de la décision du 21 septembre 2020 de la partie requérante ainsi que du recours administratif au Gouvernement wallon de la partie requérante – sont énumérées à l'acte attaqué.

L'auteur de l'acte litigieux n'a commis aucune erreur en droit en considérant que sa saisine se limitant à statuer sur le principe de la création de voirie communale, il ne pouvait pas lui-même prendre position quant aux impacts allégués du projet sur l'environnement ressortant de la demande subséquente de permis d'urbanisme.

Il n'est pas démontré que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas évalué adéquatement les incidences environnementales propres à son objet, la partie requérante restant en défaut d'établir que les incidences invoquées par elle sont essentielles et propres à la décision de principe sur l'autorisation de création de voirie communale.

Aucune erreur manifeste d'appréciation n'est rapportée.

Le premier moyen n'est pas fondé.

17. Il y a lieu de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à l'auditorat pour poursuivre l'instruction du recours.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
18 avril 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux