

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 257.469 du 28 septembre 2023

A. 239.109/XIII-10.026

En cause :

1. **ZUNE** Alzir,
2. **l'association sans but lucratif ARDENNES LIÉGEOISES,**
3. **de LANNOIS** Robert,
ayant tous élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 mai 2023, Alzir Zune, l'association sans but lucratif (ASBL) Ardennes liégeoises et Robert de Lannois, demandent, d'une part, la suspension de la décision du 22 novembre 2022 par laquelle le fonctionnaire délégué délivre à la direction des routes de Verviers de la DGO1 du SPW un permis d'urbanisme qui a pour objet des travaux techniques concernant la Véloroute des sources reliant Spa à Spixhe et, d'autre part, l'annulation de cet acte.

II. Procédure

Le 17 mai 2023, les parties requérantes ont déposé un document intitulé « complément au recours en annulation et à la demande de suspension ».

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 11 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 septembre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Yassine Laghmiche, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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

1. Le 19 juillet 2022, le fonctionnaire délégué accuse réception d'une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation de « travaux techniques concernant la véloroute des sources reliant Spa à Spixhe ».

Différents biens sont concernés par cette demande, ils sont situés sur les territoires des communes de Spa et Theux, plus précisément avenue Reine Astrid, rue des Dignes, chaussée de Spa et quai du Wayai.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à la demande présente le projet comme suit :

« L'objet du projet est la réalisation d'une véloroute de Spa à Theux et le réaménagement de ses abords. [...] Cette demande de permis fait référence à la première phase du projet : la réalisation d'une véloroute et le réaménagement de ses abords du tronçon qui va de Spa à Theux (Spixhe -Arrêt de Franchimont). Le projet comprend la réalisation des nouveaux tronçons de véloroute, la transformation de trottoirs existants en tronçons de véloroute, la réalisation de nouveaux ouvrages d'art, le réaménagement des trottoirs existants et le réaménagement des abords de la véloroute (pour assurer une continuité des aménagements). Le projet inclut également l'équipement de ses voiries (aménagement des carrefours, égouttage, marquage au sol, arrêts de bus, aménagements paysagers...) ».

2. Au cours de la procédure d'instruction de la demande, les avis de diverses instances sont sollicités.

3. Le 3 octobre 2022, le département de la Nature et des Forêts (DNF) émet un favorable conditionnel qui comporte notamment le passage suivant :

« Considérant :

- que le projet est majoritairement (plus de 2,5 km) repris en zone d'Espace vert et Forestière au Plan de secteur, soit en dérogation à celui-ci ;
- que le tracé interfère avec le site Natura 2000 BE307 "Bois de Stanneux" avec les Unités de gestion : "Temp 2", lesquelles correspondent à l'unité de gestion 8 "Forêts indigènes de grand intérêt biologique" et l'unité de gestion 1 "Milieux aquatiques" avec un risque d'impact significatif sur les espèces d'intérêt communautaires suivantes (Annexe I de la Directive 79/409) : chabot (*Cottus Gobio*) et martin pêcheur (*Alcedo atthis*) ;
- que le tracé longe également, sur 315 m, le Site de Grand Intérêt Biologique (SGIB) 1645, dit "de l'ancienne carrière de Spixhe" où sont présentes les espèces protégées suivantes (Annexe 2 a de la Loi sur la conservation de la nature du 12/7/1973) :
 - o quatre espèces de reptiles et d'amphibiens : la coronelle lisse (*Coronella austriaca*) et la couleuvre à collier (*Natrix natrix*), l'orvet (*Anguis fragilis*) et la salamandre terrestre (*Salamandra salamandra*) (source : OFFH-SPW). Un risque d'écrasement de ces espèces en phase de chantier et en phase de fonctionnement est probable ;
 - o plusieurs espèces de chauves-souris sensibles à la pollution lumineuse (dont des oreillards (*Plecotus austriacus* et *A. auritus*) au niveau du massif forestier (source : OFFH-SPW), toutes les espèces de chauves-souris étant protégées ;
- qu'il interfère enfin avec des alignements d'arbres et arbres isolés remarquables au sens élargi du CoDT et des arbres remarquables inscrits à l'inventaire régional, dans la traversée de Spa ;
- que le projet prévoit la construction d'une piste indurée (béton) de 4 mètres de large, avec une emprise de chantier de 10 m de large, ainsi que des passerelles positionnées localement en encorbellement au-dessus du cours d'eau ;
- que les techniques de mise en œuvre de ces dernières nécessitent une intervention lourde dans le cours d'eau (batardeaux) qui n'est pas précisément connue à ce jour (accès, durée, périodes, importance) ;
- que ces travaux auront un impact sur les espèces protégées précitées et sur le milieu rivulaire. Ces impacts sont les suivants :
 - o La destruction/altération ripisylve par destruction partielle ou totale des réseaux racinaires sous couronnes (altération physiologique (perte de vitalité) et physique (déstabilisation des arbres), nécessité de coupe systématique des arbres morts et élagages de sécurité et de commodité surplombant ou à proximité directe de la piste, réduisant les capacités d'accueil, coupe des sujets trop proches de la piste ;
 - o La perte de quiétude (bruit) pour l'avifaune (nidification et chasse) (espèces visées : martin pêcheur, hirondelles de rivage et autres espèces d'intérêt communautaires) et l'herpétofaune (reptiles) ;
 - o Destruction directe d'espèces : écrasement de la petite faune peu mobile (amphibiens, reptiles, invertébrés, ...) ;
 - o Banalisation/Artificialisation des berges et du milieu rivulaire par induration du sol et réduction des niches écologiques en crête de berge (écotones herbeux, buissonnant), risque de nécessité de stabilisations locales par enrochements des berges érodées ou au droit des affouillements sous la piste au fil des inondations et propagation

- o d'espèces exotiques envahissantes (renouées asiatiques) ;
- o Fragmentation des habitats (liaisons transversales entravées entre lit majeur et lit mineur (amphibiens, reptiles, invertébrés) et liaisons longitudinales (interruption du caractère continu de la ripisylve en fonction des abattages et impossibilités de replanter (chauves-souris, avifaune) ;
- o Perte d'attractivité (pollution lumineuse) pour les chiroptères lucifuges, amphibiens et faune aquatique et bruit (phase chantier et en service) pour l'avifaune.
- que la NEIE jointe au dossier n'équivaut pas à une Évaluation Appropriée des Incidences sur Natura 2000, dans la mesure où elle n'identifie pas les Habitats et Espèces d'intérêt communautaire impactés, ni ne caractérise l'impact créé sur ceux-ci ;
- qu'une EAI est en principe nécessaire en ce qui concerne les travaux hydrauliques de mise en œuvre des passerelles sur l'Unité de Gestion UG 1, dans la mesure où le risque d'impact du chantier sur l'espèce d'intérêt communautaire n° 1163 : Chabot (*Cottus gobio*) est significatif ;
- que cependant, sur base des données scientifiques disponibles au sein de l'administration *et pour autant que les conditions du présent avis soient suivies*, un tel document n'apparaît pas nécessaire pour évaluer les impacts sur les Habitats et Espèces d'intérêt communautaire précités et édicter des mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées et proportionnées ;
- qu'une dérogation à la loi sur la Conservation de la Nature ne semble pas requise *pour autant que des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts pressentis soient mis en œuvre au titre de conditions dans le permis à délivrer* ;
- la circulaire ministérielle du 30/05/2013 relative aux plantes exotiques envahissantes ;
- notre avis favorable conditionnel, émis en préalable et conjointement avec la Direction des Voies navigables sur l'avant-projet sur ce dossier et joint au dossier de demande ;

le Département Nature et Forêts émet un avis favorable conditionnel sur le projet présenté.
Les conditions sont les suivantes : [...] ».

4. Le 22 novembre 2022, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Complément au recours en annulation et à la demande de suspension

Le 17 mai 2023, les parties requérantes ont déposé un document intitulé « complément au recours en annulation et à la demande de suspension ».

Dès lors qu'il résulte des termes de ce document qu'il n'a pas vocation à se substituer à la demande de suspension introduite initialement et qu'un tel écrit n'est pas prévu par le règlement de procédure, il y a lieu de l'écarter des débats.

V. Recevabilité de la demande de suspension

V.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

Sans soulever expressément d'exception à cet égard, la partie adverse « s'interroge sur la recevabilité du recours » dans la mesure où près de six mois séparent l'adoption de l'acte attaqué et l'introduction de la demande de suspension. Elle met en avant un article de presse qui, publié le 13 février 2023, annonce l'octroi du permis. Elle en déduit qu'un « tel élément, en l'absence d'autres précisions des parties requérantes sur la date de prise de connaissance de l'acte attaqué, est de nature à faire douter de la recevabilité *ratione temporis* de la requête ».

Elle s'interroge également sur l'intérêt au recours des première et troisième requérantes, personnes physiques, dans la mesure où elles n'indiquent ni habiter à proximité du projet ni en quoi celui-ci est de nature à leur causer grief. Elle estime que les pièces relatives à la première requérante qui attestent de l'achat d'un vélo et de son entretien sont insuffisantes à cet égard.

B. Les parties requérantes

Les requérants exposent qu'ils « ont été informés de l'existence de l'acte attaqué le 17 mars et ont décidé d'agir », tandis que « le troisième requérant a été informé de l'existence du permis litigieux par un administrateur de la deuxième requérante en date du 15 mai 2023 ».

Les premier et troisième requérants font valoir qu'ils ont intérêt à agir car en tant que cyclistes spadois, ils seront obligés, conformément au Code de la route, d'emprunter la véloroute autorisée par l'acte attaqué et qu'à défaut d'enquête publique, ils ont été privés de la faculté d'exprimer en temps utile leurs doléances à cet égard et des garanties entourant l'octroi d'une dérogation au plan de secteur.

En ce qui concerne la deuxième partie requérante, personne morale, elle a pour objet la protection de l'environnement des Ardennes liégeoises dont les communes de Theux et Spa font partie. Elles font valoir que ce projet traverse une zone Natura 2000 et longe un site de grand intérêt biologique (SGIB).

V.2. *Examen prima facie*

A. *Recevabilité ratione temporis*

L'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit :

« Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance ».

Lorsqu'un permis d'urbanisme ne doit pas être notifié, le délai de recours au Conseil d'État ne commence à courir qu'à partir du moment où le riverain, tiers à la procédure de délivrance du permis, peut, en étant normalement diligent et prudent, acquérir du permis une connaissance effective. L'existence d'un permis d'urbanisme se déduit généralement soit de l'affichage d'un avis sur les lieux, soit du commencement des travaux. S'il s'avère que le requérant a eu la possibilité, à une date déterminée, d'avoir une connaissance suffisante et certaine de l'existence et de la portée de l'acte litigieux, le recours introduit plus de soixante jours après cette date est tardif. Si on ne peut pas exiger de lui qu'il s'enquière à tout moment de l'état d'avancement d'une procédure administrative, il ne peut être admis que ce requérant potentiel diffère pour un temps indéterminé la prise de connaissance de l'acte qu'il souhaite éventuellement attaquer et qu'il retarde ainsi arbitrairement cette prise de connaissance. Il est par ailleurs constant que la preuve de l'exception de tardiveté incombe à celui qui s'en prévaut.

En l'espèce, il ne ressort pas des éléments avancés par la partie adverse que le permis a été affiché ou que les travaux ont commencés, ni que l'octroi du permis a fait l'objet d'une publicité telle que les requérants devaient nécessairement en avoir connaissance. Par ailleurs, le projet n'a pas été soumis à enquête publique. Le seul article de presse auquel la partie adverse fait référence ne permet pas d'établir que les requérants auraient dû, en étant normalement prudents et diligents, avoir une connaissance suffisante du fait que le permis avait été octroyé dès sa parution.

La preuve de l'exception de tardiveté, laquelle incombe à la partie adverse, n'est pas rapportée.

B. Intérêt au recours

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Il doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

En ce qui concerne les deux personnes physiques, celles-ci n'indiquent pas qu'elles habitent dans le quartier concerné par le projet. Les adresses mentionnées dans la requête confirment qu'elles n'y résident pas. Leur intérêt au recours est ainsi exclusivement lié à l'usage obligatoire de la future véloroute lorsqu'elles circulent à bicyclette. Un tel intérêt se limite à celui d'un usager sans faire état d'un élément particulier dont il résulterait qu'ils se trouvent, par rapport à l'acte attaqué, dans une situation différente de l'ensemble des utilisateurs potentiels de la véloroute en projet. Ils ne justifient dès lors pas d'un intérêt suffisamment individualisé et personnel pour agir.

En ce qui concerne la deuxième partie requérante, personne morale, une association sans but lucratif peut agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elle satisfasse aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise. Elle témoigne de cette dernière condition lorsqu'elle agit dans le but qu'elle s'est fixée dans ses statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de ses membres. Pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique. Sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit n'est guère distinct de l'intérêt général. Sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé. Par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association. Cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques.

En l'espèce, le but de l'association requérant est défini, à l'article 5 de ses statuts, comme suit :

« L'association a pour but de défendre l'environnement des Ardennes liégeoises. L'environnement s'entend des qualités et diversités des écosystèmes et espèces naturels, de l'urbanisme, de la valeur paysagère, de l'eau, l'air et autres éléments vitaux pour les êtres humains ainsi que la quiétude des lieux. Le but comprend aussi la mise en œuvre des voies de droit et recours qui ont pour objectif d'assurer le respect des législations et réglementations ayant pour but ou pour effet de protéger l'environnement.

[...]

Les Ardennes liégeoises constituent une entité géographique administrative et paysagère qui recouvre essentiellement les communes de Sprimont, Aywaille, Ferrières, Stoumont, Theux, Spa, Stavelot, Trois-Ponts, Liernux, Jalhay, Dolhain, Limbourg, Malmédy et Waimes, sauf les territoires de ces deux dernières communes inclus dans le parc nature des Hautes-Fagnes-Eiffel, dont les caractères géoécologiques sont très différents ».

Il résulte de ces termes que la deuxième requérante a un objet social spécialisé sur un territoire suffisamment défini. Le projet qu'elle conteste se trouve sur ce territoire et présente une ampleur telle qu'il n'est pas exclu qu'il puisse affecter cet objet social.

En conclusion, la demande de suspension est recevable mais uniquement en ce qu'elle est introduite par la deuxième partie requérante.

Dès lors que la demande de suspension est irrecevable dans le chef des première et troisième parties requérantes, les conditions de la suspension, examinées ci-dessous, ne sont analysées que par rapport à la deuxième requérante, dénommée ci-après « partie requérante ».

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Premier moyen, en sa première branche

VII.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

La partie requérante prend un premier moyen qui est intitulé « absence d'enquête publique pour la création d'une voirie régionale et absence d'étude d'incidences sur l'environnement ou motivation insuffisante d'une telle dispense d'étude d'incidences ou d'une évaluation appropriée ».

En une première branche, elle met en exergue l'avis du DNF qui, à son estime, « a montré qu'il y avait des effets importants sur l'environnement » et considère que la condition qui y est proposée, et reprise dans l'acte attaqué, ne permet pas de supprimer toutes les incidences environnementales du projet. En particulier, elle fait valoir que le projet traverse une zone Natura 2000 et que l'avis du DNF renseigne un risque d'atteinte à certaines espèces protégées rares, tels le martin-pêcheur, l'hirondelle de rivage, le chabot et la couleuvre coronelle.

Elle considère que l'examen des incidences environnementales du projet est insuffisant eu égard à la fragilité du milieu récepteur, à la densité de l'habitat du centre de Spa et au « risque d'accident que l'insertion d'une piste cyclable dans ce maillage serré peut impliquer ».

Elle soutient qu'en vertu de l'article D.75, § 1^{er}, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, le permis attaqué ne contient pas de motivation suffisante relative à la décision de ne pas imposer la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement. Elle fait également état d'une violation de l'article D.65 du même livre, estimant que la motivation de la dispense d'étude d'incidences est stéréotypée, en violation des critères imposés par cette législation.

Elle revient sur l'avis du DNF dont elle déduit que cette instance « reconnaît qu'une évaluation appropriée aurait normalement été nécessaire eu égard au chabot ». Elle conteste que le respect des recommandations de cet avis réduit le risque d'incidences sensibles et insiste sur le fait que le DNF fait, tout comme l'auteur de l'acte attaqué, partie de la Région wallonne. Elle s'interroge sur la conformité, au regard du droit européen et de l'article 23 de la Constitution, d'un système dans lequel un projet est dispensé d'évaluation appropriée par une administration faisant partie du pouvoir public ayant délivré le permis relatif à ce projet. Elle invite le Conseil d'État à saisir la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour constitutionnelle de cette question.

B. La note d'observations

La partie adverse soutient que le moyen manque en fait et en droit dans la mesure où il repose sur la prémisse erronée selon laquelle le projet autorisé requerrait la réalisation d'une étude d'incidences ou d'une évaluation appropriée des incidences.

En droit, elle rappelle que c'est *in fine* à l'autorité délivrante qu'il appartient de déterminer si le projet est soumis à étude d'incidences et si elle est suffisamment informée pour statuer sur la demande qui lui est soumise. Elle met en avant le fait que cet examen des incidences se nourrit non seulement des informations figurant dans la notice d'évaluation des incidences mais également des différents éléments du dossier, en ce compris les avis émis au cours de l'instruction de la demande.

En fait, elle considère que l'auteur de l'acte attaqué a pu, sur la base du dossier en sa possession, estimer que le projet ne devait pas être soumis à étude d'incidences ou à évaluation appropriée dès lors que, d'une part, ce dossier comprend une notice d'évaluation, que, d'autre part, l'avis du DNF, favorable conditionnel, considère qu'une évaluation appropriée des incidences n'était pas requise pour autant que les conditions émises dans son avis soient imposées, et qu'enfin, les parties requérantes ne démontrent pas que le projet aurait des incidences notables sur l'environnement.

En conclusion, elle estime que la motivation de l'acte attaqué sur la dispense d'étude d'incidences ou d'évaluation appropriée est suffisante en ce que son auteur conclut qu'une telle étude n'est pas nécessaire, expose que le projet a été étudié afin de limiter l'impact sur la nature et impose les conditions prescrites par le DNF.

VII.2. Examen prima facie

1. L'article D.65 du livre I^{er} du Code de l'environnement énonce notamment ce qui suit :

« § 1^{er}. Lorsqu'une demande de permis est relative à un projet non visés par l'article D.64, § 1^{er}, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande détermine, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'annexe III si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. L'autorité visée à l'alinéa 1^{er} prend sa décision d'imposer ou de ne pas imposer d'étude d'incidences sur base des informations fournies par le demandeur,

conformément à l'article D.66, § 2, et en tenant compte, le cas échéant, des résultats des vérifications préliminaires ou des évaluations des incidences sur l'environnement réalisées en vertu d'autres dispositions que celles du présent Code.

§ 2. L'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande, suivant le cas :

1° déclare la demande irrecevable ou incomplète, conformément aux conditions et suivant les modalités fixées par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, ou lorsque la demande ne contient pas les éléments lui permettant d'examiner, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'annexe III, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

2° déclare que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et ordonne la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement ;

3° décide, dans les conditions et suivant les modalités fixées par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, que la demande est complète ou recevable et que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

L'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande envoie sa décision au demandeur de permis et, s'il y a lieu et en y joignant les compléments éventuels à verser au dossier, à la commune auprès de laquelle le dossier de demande de permis a été introduit et à l'autorité compétente au sens de l'article D.6, 2°, dans le même délai que les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, lui impartissent pour apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande ou, à défaut, dans un délai de quinze jours à dater du jour où elle a reçu le dossier de demande de permis.

Dans le cas visé au 2°, de l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe, le demandeur est tenu de déposer une nouvelle demande de permis accompagnée de l'étude d'incidences.

Dans le cas visé au 3° de l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe, la procédure d'instruction du dossier est poursuivie conformément aux lois, décrets et règlements visés à l'article D.49.

§ 3. Lorsque l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande n'a pas respecté l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 du présent article et que néanmoins les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49 disposent que la procédure d'instruction du dossier se poursuit, l'autorité compétente au sens de l'article D.6, 2° dispose du délai qui lui est imparti par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49 ou de maximum 90 jours à dater du lendemain du jour de l'expiration du délai imparti à l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable si le délai imparti est plus long, pour, à peine de nullité du permis :

1° refuser le projet :

- lorsque la demande ne contient pas les éléments lui permettant d'examiner, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'annexe III, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

- lorsqu'une étude d'incidences est nécessaire et n'est pas fournie ;

2° décider que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

3° lorsqu'elle considère qu'il y a des circonstances exceptionnelles notamment liées à la nature, la complexité, la localisation ou la dimension du projet justifiant que la décision visée à l'alinéa 1^{er}, 2° ou 3° du paragraphe 2 du présent article n'a pas été envoyée dans le délai requis, notifier par écrit cette justification au demandeur.

En cas d'application du point 3° de l'alinéa précédent, dans sa décision, à peine de nullité, l'autorité compétente au sens de l'article D.6, 2°, statue explicitement

sur la nécessité qu'il y avait ou non de réaliser une étude d'incidences et, dans l'affirmative, refuse le permis demandé.

[...]

§ 5. La décision d'imposer ou non une étude d'incidences est mise à la disposition du public conformément au chapitre III du Titre I^{er} du présent Code ou, le cas échéant, selon les modalités prévues par les lois, décrets et règlements dont relève l'autorisation visée à l'article D.49.

Cette décision indique :

- a) lorsqu'il a été décidé qu'une étude d'incidences sur l'environnement est nécessaire, les raisons principales de la décision d'exiger une telle étude au regard des critères pertinents visés à l'annexe III ;
- b) lorsqu'elle dispose qu'une étude d'incidences sur l'environnement n'est pas nécessaire, les principales raisons de ne pas exiger une telle étude par rapport aux critères pertinents visés à l'annexe III, ainsi que, sur proposition du demandeur, toutes les caractéristiques du projet et/ou les mesures envisagées pour éviter ou prévenir ce qui aurait pu, à défaut, constituer des incidences négatives notables sur l'environnement ».

Ainsi, l'article D.65, § 1^{er}, précité, dispose que lorsque le projet ne figure pas dans la liste des projets obligatoirement soumis à la réalisation d'une étude d'incidences, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande examine, notamment à la lumière de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'annexe III, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Dès lors, saisie de la demande de permis d'urbanisme, cette autorité doit adopter une des trois attitudes décrites à l'article D.65, § 2, à savoir considérer que la demande et la notice ne contiennent pas les éléments permettant d'examiner si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, déclarer que le projet est susceptible d'avoir de telles incidences ou déclarer qu'il n'est pas susceptible d'avoir semblables incidences.

Il résulte de l'article D.65, §§ 1^{er} et 5, précité, que, dans la troisième hypothèse, l'autorité doit prendre une décision explicite et motivée faisant apparaître les raisons pour lesquelles elle estime, au terme d'un examen, que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en ayant égard, notamment, à la notice et en faisant application des critères de sélection pertinents qu'énumère l'annexe III. À défaut, les raisons concrètes de cette décision doivent à tout le moins ressortir de l'acte final, par lequel l'autorité délivrante se prononce sur la demande de permis, autrement qu'au moyen d'une clause de style comme serait une motivation qui ne dépasse pas l'énumération des critères et n'en fait pas l'application concrète aux caractéristiques du projet. Cet examen doit être fondé sur les critères « pertinents » en l'espèce et l'étendue nécessaire de cette motivation peut varier en fonction de la nature du projet et de l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer.

2. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Plus particulièrement, concernant la motivation de l'appréciation émise en application de l'article D.65 précité, si les clauses stéréotypées sont à proscrire, il reste que l'obligation de motivation formelle est également fonction de la nature du projet envisagé, de son environnement, ainsi que, le cas échéant, des incidences notables sur l'environnement qui auraient été évoquées pendant l'instruction de la demande. Ainsi, une motivation d'apparence stéréotypée, spécifique à l'appréciation émise en application de l'article D.65, ne peut être dissociée des autres motifs de l'acte attaqué, dont il peut ressortir que l'autorité a effectivement examiné les incidences concrètes du projet qui lui est soumis.

L'examen des incidences réalisé dans le cadre de la détermination de la nécessité qu'il y a ou non de réaliser une étude d'incidences ne doit pas non plus résulter exclusivement de la prise de connaissance de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement mais peut également résulter des différents avis émis par les autorités consultées.

3. En l'espèce, l'accusé de réception de la demande de permis, émis par le fonctionnaire délégué, porte ce qui suit au sujet de l'absence de nécessité de procéder à une étude d'incidences sur l'environnement :

« En vertu de l'article D.68 (lire D.65) du Code de l'environnement, et compte tenu des critères visés à l'article D.66 (lire D.62) du Code de l'environnement, le fonctionnaire délégué considère que la demande ne nécessite pas d'étude d'incidences ».

4. En l'absence de motivation formelle propre au dossier et en présence de cette formule stéréotypée, il convient de rechercher si la décision finale attaquée contient la motivation exigée par l'article D.65, § 5, alinéa 2, b), précité. À cet égard, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

« Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ;

Considérant que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement examine de manière particulièrement concrète et précise les incidences probables du projet sur l'environnement ; que tenant compte de son contenu, des plans et autres documents constitutifs du dossier et eu égard à

l'article D.65 du Code wallon sur l'environnement, il y a lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

Considérant que la demande de permis ne comprend pas une étude d'incidences ;

Considérant que l'autorité qui a apprécié la recevabilité et la complétude du dossier a également procédé à l'examen des incidences probables du projet sur l'environnement au sens large, sur base des critères de sélection pertinents visés à l'article D.62 du livre I^{er} du Code de l'Environnement ; que cette autorité a conclu qu'il n'y a pas lieu de requérir une étude d'incidences sur l'environnement ».

Une telle motivation justifiant la dispense d'étude d'incidences, indépendante des particularités du dossier, est stéréotypée. Par ailleurs, les autres motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de conclure que cette dispense a fait l'objet d'un examen suffisant au regard de l'attention accordée aux incidences environnementales du projet, leur auteur se bornant à relever qu'il existe un site Natura 2000 proche (moins de 100 mètres), que l'emprise de débroussaillage est « réduite aux endroits spécifiques (ex : Natura 2000) » et que « le projet a été étudié afin de limiter l'impact sur la nature ».

5. Pourtant, ainsi que le fait valoir la partie requérante, l'avis du 3 octobre 2023 émis par le DNF avait relevé que le projet est majoritairement repris en zones d'espace vert et forestière au plan de secteur, soit en dérogation à celui-ci ; que son tracé « interfère » avec le site Natura 2000 BE307 Bois de Stanneux avec un « risque d'impact significatif » sur deux espèces d'intérêt communautaires ; qu'il longe également, sur plusieurs centaines de mètres, le SGIB 1645, où sont présentes plusieurs espèces protégées et qu'il « interfère » enfin avec des alignements d'arbres et arbres isolés remarquables au sens élargi du Code du développement territorial (CoDT) et des arbres remarquables inscrits à l'inventaire régional.

Cet avis, dont les extraits pertinents sont reproduits au point n° 3 de l'exposé des faits, considère expressément que les travaux projetés auront un impact – qu'il détaille – sur plusieurs espèces protégées et sur le milieu rivulaire. Le DNF y affirme également que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe au dossier « n'équivaut pas à une évaluation appropriée des incidences sur Natura 2000 » alors qu'une telle évaluation est « en principe nécessaire en ce qui concerne les travaux hydrauliques de mise en œuvre des passerelles sur l'Unité de Gestion UG 1, dans la mesure où le risque d'impact du chantier sur l'espèce d'intérêt communautaire n° 1163 : Chabot (*Cottus gobio*) est significatif ».

À la lumière de cet avis et compte tenu des caractéristiques du projet, en ce compris son ampleur et les différents zonages du plan de secteur concernés, il y a lieu de conclure que ni l'autorité chargée de statuer sur le caractère complet du

dossier ni l'autorité délivrante n'ont justifié à suffisance pourquoi le projet ne nécessitait pas la réalisation d'une étude d'incidences.

6. S'il est exact que le DNF a expressément estimé que, sur la base des données scientifiques disponibles au sein de l'administration et pour autant que les conditions de son avis soient suivies, une évaluation appropriée des incidences sur Natura 2000 « n'apparaît pas nécessaire pour évaluer les impacts sur les Habitats et Espèces d'intérêt communautaires précités et édicter des mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées et proportionnées », ce motif ne permet pas de comprendre, à défaut notamment d'identifier les « données scientifiques disponibles au sein de l'administration », en quoi les risques d'impacts significatifs qu'il a mis concrètement en lumière permettent néanmoins à l'autorité de conclure que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

7. Dès lors que les questions préjudicielles suggérées par la partie requérante ne sont pas utiles à la solution du litige à ce stade de la procédure, il n'y a pas lieu de les poser.

8. En conclusion, la première branche est sérieuse dans la mesure qui précède.

VIII. L'urgence

VIII.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

La partie requérante expose l'acte attaqué, qui est exécutoire, peut être mis en œuvre à bref délai de sorte que la procédure en annulation sera impuissante à prévenir les effets redoutés. Elle invoque un préjudice d'une certaine gravité causé à l'intérêt collectif qu'elle poursuit si le plan de secteur était battu en brèche et si les espèces protégées étaient impactées dans ou à proximité d'une zone Natura 2000 et d'un SGIB. À son estime, les conditions de l'avis du DNF diminueront peut-être l'impact environnemental du projet mais ne le supprimeront pas. Elle invoque également les principes d'effectivité et de coopération du droit européen dont elle déduit qu'en cas de doute, l'acte qui cause grief doit être suspendu dans l'attente de la réponse de la Cour à la question préjudicielle posée.

B. La note d'observations

La partie adverse réfute toute urgence à statuer dans la mesure où la démonstration de celle-ci repose sur le partie requérante et doit être apportée dans la demande de suspension, outre que les inconvénients redoutés doivent lui être personnels.

Elle met en avant le fait que la requérante est une personne morale qui n'est pas susceptible de subir un préjudice « de nature physique ». À son estime, les conditions assortissant l'acte attaqué, reprises de l'avis de DNF, permettent de s'assurer que l'impact environnemental du projet est limité.

VIII.2. Examen

La condition de l'urgence présente deux aspects : une immédiateté suffisante et une gravité suffisante. La loi n'exige pas l'irréversibilité de l'atteinte, mais permet que la suspension évite de sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure au cas où l'autorisation est annulée.

En l'espèce, l'acte attaqué est exécutoire et la partie adverse, qui en est la bénéficiaire, ne fait aucune réserve quant à son exécution.

Par ailleurs, dès lors que l'avis du DNF identifie que le tracé du projet « interfère avec le site Natura 2000 BE307 “Bois de Stanneux” » avec un « risque d'impact significatif » sur deux espèces d'intérêt communautaire et qu'il longe un SGIB où sont présentes plusieurs espèces protégées, il peut être considéré que le risque d'atteinte environnementale allégué par la partie requérante est suffisamment plausible, quand bien même les conditions imposées dans l'acte tendent à limiter – mais non supprimer – cet impact. Dès lors que la protection de l'environnement sur ce territoire relève de l'intérêt collectif que la partie requérante poursuit, celle-ci est fondée à se prévaloir personnellement des risques environnementaux que l'exécution du projet comporte.

En conclusion, l'urgence à statuer est établie à suffisance.

IX. Conclusion

Sont réunies les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 22 novembre 2022 par laquelle le fonctionnaire délégué délivre à la direction des routes de Verviers de la DGO1 du SPW un permis d'urbanisme qui a pour objet des travaux techniques concernant la Véloroute des sources reliant Spa à Spixhe.

La demande suspension est irrecevable dans le chef des première et troisième parties requérantes.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 septembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Luc Donnay,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay