CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 257.535 du 4 octobre 2023

A. 231.748/XIII-9079

En cause : 1. **JANSSEN** Myriam,
2. **HAUGUSTAINE** Robert,
ayant élu domicile chez
M^e Antoine GREGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

1. **la ville de Verviers**, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas PETIT, avocat,
rue du Palais 60
4800 Veviers,

2. **la Région wallonne,** représentée par son Gouvernement,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée SCHEEN IMMO,
ayant élu domicile chez
M^es Gaëtan BIHAIN et Pierre HENRY, avocats,
rue du Palais 64
4800 Verviers.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 11 septembre 2020, Myriam Janssen et Robert Haugustaine demandent l'annulation de la décision du 10 février 2020 par laquelle le conseil communal de Verviers autorise la création d'une nouvelle voirie et d'un cheminement piétons d'une superficie de 4.025 m² repris sous le lot A, et la modification de voirie - déclassement d'une partie du domaine public d'une superficie de 390 m² repris sous le lot B - conformément aux plans de mesurage dans le cadre d'un projet d'urbanisation d'un bien situé au lieu-dit « Champ des Oiseaux » en vue de la construction de maisons isolées, mitoyennes et semi-

mitoyennes avec création d'une nouvelle voirie, d'un cheminement piétons et modification d'une voirie existante.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 26 octobre 2020, la société à responsabilité limitée (SRL) Scheen Immo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 26 novembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé par la première partie adverse.

La première partie adverse a déposé un mémoire en réponse.

Les parties requérantes ont déposé un mémoire en réplique, s'agissant de la première partie adverse, et un mémoire ampliatif, s'agissant de la deuxième partie adverse.

La partie intervenante a déposé un mémoire en intervention.

M^me^ Gaëlle Werquin, 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 septembre 2023.

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

M^e^ Andy Defrêne, *loco* M^e^ Nicolas Petit, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e^ Gaêtan Bihain, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Gaëlle Werquin, auditeur, 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

3. Le 22 mai 2019, la SRL Scheen Immo introduit auprès de la ville de Verviers une demande de permis d'urbanisation en vue de diviser un bien sis rue de l'Usine et rue du Champ des Oiseaux, cadastré division 5, section A, n^{os} 49F, 53D, 63D et 52C, en plusieurs lots prévus pour la construction de maisons 4 façades, mitoyennes et semi-mitoyennes, ainsi que la création d'un cheminement piéton et d'une voirie, et la modification d'une voirie communale en vue d'en élargir un tronçon.

Le bien précité figure, en partie, en zone d'habitat à caractère rural et, en partie, en zone d'espaces verts au plan de secteur de Verviers-Eupen établi par arrêté royal du 23 janvier 1979.

4. Par un courrier du 7 juin 2019, la ville de Verviers indique à la demanderesse de permis que le dossier est incomplet et que certains éléments du projet doivent être clarifiés.

Des documents complémentaires, dont une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement modifiée, sont déposés à l'administration communale de Verviers le 20 juin 2019.

5. Le 9 juillet 2019, la ville de Verviers accuse réception d'un dossier complet.

6. Du 23 juillet au 16 septembre 2019, une enquête publique est organisée au sujet de la demande de permis d'urbanisation, de la création d'une nouvelle voirie, d'un cheminement piéton et de la modification d'une voirie existante. Elle suscite le dépôt de 16 réclamations, dont celle de Myriam Janssen.

7. Les avis suivants sont notamment émis dans le cadre de l'instruction administrative :

- avis favorable conditionnel du 12 juillet 2019 de la zone de secours Vesdre-Hoëgne et Plateau;
- avis favorable conditionnel du 15 juillet 2019 de la direction des routes de Verviers;

- avis favorable conditionnel du 23 juillet 2019 de la zone de police Vesdre;
- avis défavorable du 30 juillet 2019 de l'association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (AIDE);
- avis favorable du 5 août 2019 de la cellule Giser;
- avis favorable conditionnel du 6 août 2019 du département de la nature et des forêts;
- avis favorable conditionnel du 7 août 2019 de la direction des déplacements doux et de la sécurité des aménagements de voiries du service public de Wallonie (SPW) mobilité et infrastructures.

8. Le 2 août 2019, le SPW mobilité et infrastructures marque son accord pour faire application de la dérogation prévue à l'article 2 de l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes et permettre l'urbanisation dans la zone de dégagement de l'autoroute E42.

9. Les 17 et 29 janvier 2020, des plans modifiés et complémentaires, de même qu'un complément à la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, sont déposés à l'administration communale de Verviers.

10. Un nouvel accusé de réception de dossier complet est délivré le 14 février 2020.

11. Le 10 février 2020, le conseil communal de Verviers décide de marquer son accord sur la création d'une nouvelle voirie et d'un cheminement piéton d'une superficie de 4.025 m^2 repris sous le lot A et de marquer son accord de principe sur la modification de voirie - déclassement d'une partie du domaine public d'une superficie de 390 m^2 repris sous le lot B - conformément aux plans de mesurage dressés le 17 mai 2019 par le bureau de géomètre Sheen–Lecoq.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision fait l'objet d'un affichage du 24 février au 10 mars 2020 et d'une notification aux propriétaires riverains par courriers adressés par pli recommandé déposés auprès des services postaux le 20 février 2020.

12. Le 21 février 2020, l'AIDE émet un nouvel avis favorable conditionnel à propos de la demande modifiée.

13. Le 6 mars 2020, Myriam Janssen et Robert Haugustaine introduisent un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la décision du 10 février 2020 précitée. Il en est accusé réception le 9 mars 2020.

14. Par courrier du 19 mars 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) sollicite de la ville de Verviers qu'elle transmette des pièces complémentaires afin de disposer d'un dossier complet, pièces dont il est accusé réception le 30 avril 2020.

15. Le 13 juillet 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux informe la ville de Verviers du fait que la décision sur recours administratif n'ayant pas été notifiée dans le délai imparti, la décision du conseil communal du 10 février 2020 est confirmée, conformément à l'article 19 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Un avis est affiché du 23 juillet au 7 août 2020 et un courrier est adressé aux propriétaires riverains le 24 juillet 2020.

16. Le 1er octobre 2020, le collège communal de Verviers délivre le permis d'urbanisation sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le n° A. 232.859/XIII-9184.

IV. Mise hors de cause de la Région wallonne

17. En l'occurrence, si la Région wallonne a été saisie d'un recours administratif contre l'acte attaqué en exécution de l'article 19, alinéa 1er, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il n'a pas adopté de décision dans le délai imparti, en sorte que l'acte attaqué a été « confirmé » en vertu de son alinéa 2.

La Région wallonne n'étant pas l'auteur de l'acte attaqué, il y a lieu de la mettre hors de cause.

Il est partant question de la ville de Verviers lorsqu'il est fait référence à « la partie adverse » dans la suite de cet arrêt.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

18. Les parties requérantes précisent résider dans le village de Heusy et être riveraines du projet litigieux. Elles ajoutent que la première d'entre elles est active dans le « comité du Champ des Oiseaux », tandis que la seconde est président de l'association « Heusy Grandeur Nature ». Elles soutiennent poursuivre en ces qualités l'objectif de préserver le village de Heusy dans toutes ses caractéristiques actuelles. Elles soulignent qu'il s'agit d'un village et que le lieu-dit « Champ des Oiseaux » en constitue le dernier endroit ouvert, non urbanisé, de verdure et de respiration. Elles font valoir qu'ayant introduit le recours administratif ayant abouti à la confirmation de l'acte attaqué, elles disposent nécessairement de la qualité et de l'intérêt pour le contester.

B. Les mémoires en réponse et en intervention

19. La partie adverse conteste l'intérêt à agir des parties requérantes. Elle soutient qu'elles résident à une distance significative du projet, sur lequel elles n'ont aucune vue directe et qui n'affecte pas leur cadre de vie.

S'agissant de la première partie requérante, elle estime que son habitation est située à 500 mètres du projet litigieux et en est séparée par le lotissement « Clos des Béguines » de sorte qu'elle ne dispose d'aucune vue directe sur le projet. Elle argue que les inquiétudes dont elle pourrait faire état consiste en une augmentation du nombre de véhicules transitant par la rue Champ des Oiseaux, où elle habite. Elle observe toutefois que le projet litigieux est accessible tant à partir de la rue Champ des Oiseaux qu'à partir de la rue de l'Usine et que le réseau TEC offre une accessibilité en transport en commun au site. Elle ajoute qu'un cheminement « modes doux » le long de l'autoroute est prévu afin d'assurer une liaison à pied et à vélo avec le centre du village de Heusy. Elle considère que cet inconvénient n'est pas de nature à affecter son cadre de vie et ne peut suffire à justifier son intérêt à agir.

Quant à la seconde partie requérante, elle observe qu'elle réside à environ trois kilomètres du projet litigieux, en sorte qu'elle n'est ni directement ni indirectement impactée par ce projet, qui n'affecte pas son cadre de vie. Elle fait valoir que la qualité de président de l'association « Heusy Grandeur Nature » n'est pas suffisante pour justifier d'un intérêt au recours. Elle ajoute que l'association

précitée n’est pas partie requérante. Elle souligne qu’il n’appartient pas à un particulier de s’ériger en garant de l’intérêt général.

Elle conclut que le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu’il est introduit par les deux parties requérantes.

20. La partie intervenante soulève une exception d’irrecevabilité du recours similaire à celle exposée par la partie adverse.

C. Le mémoire en réplique

21. Les parties requérantes soutiennent que leur intérêt à agir est justifié par le fait qu’elles sont riveraines mais aussi opposées au projet de construction d’une nouvelle voirie en vue de créer un nouveau lotissement. Elles font valoir qu’elles ont nécessairement intérêt à s’opposer à l’urbanisation d’un des derniers endroits du quartier qui est vierge de toute construction, à proximité des bois et traversé par des sentiers de promenade. Elles concluent avoir un intérêt suffisamment direct et individuel au recours compte tenu du projet.

V.2. Examen

22. Tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d’affecter son cadre de vie. Pour apprécier l’intérêt de la partie requérante, il y a notamment lieu de tenir compte de la proximité du projet litigieux avec son bien et du contexte urbanistique dans lequel il s’inscrit.

Lorsque le requérant est domicilié, propriétaire ou exploite un établissement à proximité immédiate du projet litigieux et que celui-ci est de nature à présenter des incidences sur le bon aménagement du quartier, ces seules circonstances suffisent à établir son intérêt à agir.

Par contre, lorsque le bien du requérant ne se trouve pas à proximité immédiate du projet litigieux, il ne peut être considéré comme un voisin immédiat du projet, de sorte qu’il lui incombe d’exposer en quoi le projet est susceptible d’affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d’influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

Il est toutefois admis qu’en présence d’un site qui bénéficie d’une mesure particulière de protection, une personne, physique ou morale, de droit privé, peut agir en justice pour la préservation de ce patrimoine qui est, selon elle, menacé

par un permis, lorsque cette personne démontre, par ses activités ou par d'autres circonstances pertinentes, avoir consacré du temps et de l'intérêt au bien patrimonial concerné.

Par ailleurs, l'intérêt direct suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait entre l'acte attaqué et les inconvénients que les parties requérantes font valoir.

Enfin, une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion et d'étayer son intérêt. Cette démonstration doit être effectuée dans le respect des exigences relatives à la contradiction des débats et au double examen qui gouvernent le traitement des recours soumis au Conseil d'État.

23. En l'espèce, pour rappel, l'acte attaqué autorise la création d'une nouvelle voirie communale et d'un cheminement piétons, ainsi que la modification d'une voirie communale en en déclassant une partie pour permettre le développement d'un projet d'urbanisation, lequel a été autorisé par une décision du 1er octobre 2020 du collège communal de Verviers.

La première partie requérante est domiciliée à moins de 250 mètres des parcelles visées par le projet autorisé par l'acte attaqué. Les terrains séparant sa propriété de la voirie communale projetée sont actuellement dépourvus de toute construction. La rue Champ des Oiseaux et le chemin des Béolles, au carrefour desquels se situe l'entrée de sa propriété, sont destinés à desservir le projet d'urbanisation à l'origine de la création de la voirie communale litigieuse. Il en ressort que la création de la voirie autorisée par l'acte attaqué est susceptible d'affecter défavorablement son environnement ou son cadre de vie. Partant, la première partie requérante dispose d'un intérêt suffisant et direct au recours.

Le second requérant est domicilié à trois kilomètres de la voirie communale projetée, en manière telle qu'il ne peut être considéré comme un riverain immédiat ou direct de celle-ci. Or, il ne démontre pas que le projet litigieux est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie. Par ailleurs, il n'est pas soutenu que le site concerné par le projet litigieux bénéficie d'une mesure particulière de protection, en sorte qu'il ne peut pas tirer de sa qualité de président de l'association « Heusy Grandeur Nature » un intérêt au recours. L'introduction d'un recours administratif à l'encontre de l'acte attaqué n'est pas plus une circonstance de nature à lui reconnaitre un intérêt à agir. Partant, le second requérant n'a pas intérêt au recours.

Il s'ensuit que le recours est recevable en tant qu'il est introduit par la première partie requérante, pas par le second requérant.

Il est donc question de « la partie requérante » dans la suite de cet arrêt.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

24. Le premier moyen est pris de la violation des articles 1er, 2 ,4 et 5 à 10 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles D.6, 16°, D.62 à D.74, R.52 à R.57 du livre Ier du Code de l'environnement et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur dans les motifs de droit, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

25. La partie requérante soutient que la demande de permis est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences qui est relativement sommaire. Elle estime que l'autorité administrative avait l'obligation de contrôler le contenu de cette notice et de la confronter aux différents critères érigés dans les dispositions visées aux moyens. Elle fait valoir que la motivation contenue dans l'acte attaqué constitue une clause de style et qu'aucun motif y développé ne permet de vérifier qu'un contrôle réel, concret et effectif a bien eu lieu.

B. Le mémoire en réplique

26. La partie requérante souligne que les justifications reprises dans les mémoires en réponse et en intervention ne se retrouvent pas dans l'acte attaqué. Elle estime que la motivation de la décision d'octroi du permis d'urbanisation est sans incidence puisque le grief vise l'acte attaqué, qui est antérieur à la décision précitée. Elle relève que l'acte attaqué ne fait pas référence au complément de notice auquel les parties adverse et intervenante se réfèrent. Elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué est déficiente et ne permet pas de vérifier qu'un examen concret et réel des incidences du projet sur l'environnement a été opéré. Elle soutient qu'il ne lui appartient pas de prouver un fait négatif.

VI.2. Examen

27. Il est de jurisprudence constante que lorsqu'une directive a été transposée en droit interne, elle ne peut plus être invoquée directement en appui à un moyen, sauf à soutenir que la transposition est incorrecte en elle-même ou dans une interprétation déterminée. En tant qu'il dénonce la violation des articles 1er, 2 ,4 et 5 à 10 de la directive 2011/92/UE, le moyen est irrecevable. En effet, cette directive procède à la codification de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, laquelle a été transposée en droit wallon, et la partie requérante ne soutient pas que la transposition opérée est incorrecte. Du reste, la version du livre Ier du Code de l'environnement applicable à l'acte attaqué est celle consécutive au décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions. La partie requérante n'explicite pas en quoi les dispositions invoquées de la directive 2011/92/UE 34 ont été maintenues suite à la directive 2014/52/UE.

Par ailleurs, le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la méconnaissance des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée dans la mesure où l'acte attaqué est un acte réglementaire qui échappe à son champ d'application.

28. L'article D.62, §§ 1er et 2, du livre Ier du Code de l'environnement dispose comme suit :

« § 1er. Toute demande de permis comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement.

§ 2. Qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences sur l'environnement, celle-ci identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :
a) la population et la santé humaine;
b) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE;
c) les terres, le sol, le sous-sol, l'eau, l'air, le bruit, les vibrations, la mobilité, l'énergie et le climat;
d) les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage;
e) l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d) ».

La notion de « permis » au sens de l'article D.62, § 1er, précité, est définie à l'article D.49 du même code de la manière suivante :

« Pour l'application de la présente partie, on entend par "permis" :

[…]

e. les actes administratifs, énumérés par le Gouvernement, pris en application des lois, décrets et règlements, décidant de réaliser ou de permettre de réaliser un projet en tout ou partie;

[…] ».

L'article R.52 du livre I^er^ du Code de l'environnement prévoit que :

« La délivrance ou l'adoption des actes administratifs suivants est subordonnée à l'application des articles D.62 à D.78 :

[…]

4° les décisions sur la création ou la modification d'une voirie communale, prises en application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

Il ressort des dispositions qui précèdent que les décisions sur la création ou la modification d'une voirie communale, prises en application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement au sens de l'article D.62, §§ 1^er^ et 2, du livre I^er^ du Code de l'environnement.

Tel est le cas de l'acte attaqué, sachant qu'il n'est pas soutenu que le projet qu'il autorise était soumis à la rédaction d'une étude d'incidences sur l'environnement.

29. Quant au grief pris de l'incomplétude de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, il est constant qu'un tel document doit permettre à l'autorité devant accorder ou refuser un permis de le faire en toute connaissance de cause quant aux incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation. Elle ne constitue qu'une des pièces du dossier. Ses lacunes éventuelles ne peuvent affecter la légalité de la décision qui se fonde sur elle que si elles ont empêché l'autorité de statuer en connaissance de cause ou l'ont induite en erreur, *quod non* si l'autorité a pu également se fonder sur d'autres éléments du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes. Il appartient en principe à celui qui dénonce de tels défauts de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande.

En l'espèce, le projet litigieux de création et de modification de voiries communales a fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement réalisée dans le cadre de la demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la

division du bien litigieux en plusieurs lots prévus pour la construction de maisons 4 façades, mitoyennes et semi-mitoyennes.

Ainsi, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement déposée au dossier de demande de permis d'urbanisation mentionne la création d'une voirie asphaltée desservant des zones de construction pour maisons unifamiliales, de deux petites placettes en pavés drainants, d'une zone de parking en gravier et d'un cheminement piéton.

Le dossier soumis à l'auteur de l'acte attaqué comporte également une note justificative du projet de voirie, un schéma général du réseau des voiries et des plans modifiés – en ce compris un « plan complémentaire n° 1 pour charges d'urbanisme », déposé le 17 janvier 2020 –.

Il y figure encore une « notice sur les incidences environnementales du projet d'urbanisation rue de l'Usine à Heusy » déposée par la partie intervenante le 29 janvier 2020. Cette « notice » a « pour objectifs d'évaluer les principaux impacts que ce nouveau projet serait susceptible d'occasionner sur son environnement et apporter des réponses aux interrogations des riverains ». Ce document comprend un examen des incidences sur l'environnement, notamment en termes de mobilité, où il est proposé la « création d'une nouvelle liaison interquartiers qui passerait par la rue [Champ] des Oiseaux » et où il est explicité diverses recommandations à cet égard.

Les avis favorables conditionnels de la zone de secours Vesdre-Hoëgne et Plateau, de la zone de police et du SPW mobilité infrastructures, émis dans le cadre de l'instruction administrative, s'intéressent au volet voirie du projet litigieux et présentent des recommandations précises en ce qui concerne l'objet de l'acte attaqué.

Enfin, diverses réclamations déposées dans le cadre de l'enquête publique abordent la question de la mobilité et des voiries du projet.

Les parties requérantes ne soutiennent pas que le contenu du dossier soumis à l'auteur de l'acte attaqué au jour où il a adopté l'acte attaqué ne lui a pas permis de prendre sa décision en connaissance de cause ou l'a induit en erreur quant aux incidences directes et indirectes du projet autorisé par l'acte attaqué au regard des facteurs énoncés à l'article D.62, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il s'ensuit que le grief pris de l'incomplétude de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est inopérant.

30. Quant au grief afférent à la motivation de l'acte attaqué, la décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale étant un acte de nature réglementaire, elle n'est pas, comme relevé au point 28, soumise à l'obligation de motivation formelle prévue par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qui ne vise que les actes administratifs à portée individuelle. Le décret du 6 février 2014 ne prévoit pas non plus d'obligation de motivation formelle à la charge de l'auteur d'une décision prise en application de son article 19. Il reste que 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.

S'agissant de la prise en compte adéquate de l'évaluation des incidences sur l'environnement par l'auteur d'une décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale, il s'ensuit qu'il doit ressortir à suffisance de l'acte attaqué ou, à tout le moins, du dossier administratif que cette autorité a tenu compte des incidences essentielles du projet sur l'environnement et le voisinage au regard des informations portées à sa connaissance à cet égard.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte la motivation suivante quant à la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement déposée par la partie intervenante :

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

Qu'elle n'identifie pas des incidences notables sur l'environnement;

Qu'elle est jugée suffisante dans son contenu;

[…]

Vu le dépôt des plans modifiés et d'un complément de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement en date du 17 janvier 2020;

[…] ».

Si cette motivation spécifique à la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et à son complément est succincte, il y est tout de même précisé qu'il n'y est pas identifié d'incidences notables sur l'environnement et que son contenu est suffisant, ce qui démontre que l'auteur de l'acte attaqué en a tenu compte.

En outre, cette motivation doit s'appréhender au regard des autres motifs de l'acte attaqué, non critiqués dans le premier moyen, dont il ressort que l'autorité a

appréhendé les incidences essentielles du projet sur l'environnement et le voisinage au regard des éléments portés à sa connaissance et inventoriés sous le point 28.

Le grief afférent à la motivation de l'acte attaqué n'est pas fondé.

31. Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

32. Le deuxième moyen est pris de la violation du principe général de la hiérarchie des normes et de l'article 1er de l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

33. La partie requérante soutient que l'acte attaqué, en tant qu'il autorise l'ouverture d'une voirie et l'aménagement d'un parking en bordure de l'autoroute E42, viole l'article 1er de l'arrêté royal du 4 juin 1958 précité qui dispose que les zones de dégagement s'étendent sur une largeur de trente mètres de part et d'autre de la limite du domaine de l'autoroute.

B. Le mémoire en réplique

34. La partie requérante fait valoir que les zones de dégagement sont soumises à un régime strict afin de rencontrer les besoins des services du gestionnaire de la voirie et d'éviter certains écueils, tel le bruit ou la pollution. Elle en déduit que les possibilités de dérogation sont limitées et exceptionnelles. Elle critique le fait que la dérogation accordée n'aborde pas le caractère exceptionnel et ne contient pas les éléments qui justifient de ne pas appliquer le régime strict.

Selon elle, rien ne permet de vérifier que la dérogation a été délivrée par l'autorité compétente, à savoir le directeur général, aucune précision n'étant donnée sur une éventuelle délégation.

VII.2. Examen

35. Les articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes sont rédigés comme suit :

« Art. 1er. Les zones de dégagement s'étendent sur une largeur de trente mètres de part et d'autre de la limite du domaine de l'autoroute.

Outre les chaussées, aires de stationnement et voies d'accès classées comme telles, le domaine de l'autoroute comporte tout le domaine de l'État se trouvant de part et d'autre de la voie et aménagé en fonctions des besoins et pour le service de l'autoroute.

Art. 2. Il est interdit dans ces zones, de construire, reconstruire ou d'apporter des changements aux constructions existantes. Cette disposition ne concerne pas les travaux de conservation et d'entretien.

Il est interdit, dans ces zones, de maintenir les constructions illégalement érigées.

Toutefois, au-delà du dixième mètre compté à partir de la limite du domaine de l'autoroute, le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction ou son délégué peut accorder des dérogations à l'interdiction formulée à l'alinéa 1er, à l'intérieur d'endroits à bâtir existants ou prévus dans les plans d'aménagements approuvés conformément à la législation sur l'urbanisme. Il en est de même, en dehors des endroits agglomérés et au-delà du dixième mètre compté à partir de la limite du domaine de l'autoroute pour les transformations des constructions existantes ou pour l'érection de constructions complémentaires à celles existant ».

36. En l'espèce, il n'est pas contesté que le projet autorisé s'implante pour partie en zone de dégagement de l'autoroute E42.

Pour autant, l'obtention d'une dérogation à l'interdiction en exécution l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 4 juin 1958 n'est pas un préalable à l'adoption de l'acte attaqué. Nonobstant le fait que le principe d'indépendance des polices n'impose pas qu'une telle dérogation précède l'octroi d'une autorisation de poser des actes et travaux (sachant qu'en revanche, un projet doit avoir obtenu toutes les autorisations requises pour pouvoir être mis en œuvre), il y a lieu de constater que l'acte attaqué se limite à autoriser la création et la modification de voiries communales en exécution du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. Une telle décision ne délivre ainsi pas l'autorisation pour réaliser les actes et travaux nécessaires à la concrétisation du projet de voirie litigieux.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

37. Le troisième moyen est pris de la violation des principes généraux de bonne administration, du principe de bon aménagement des lieux, et des articles 2 et

3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

38. La partie requérante relève que l'acte attaqué prévoit la création de deux places de parking par habitation et huit emplacements pour les visiteurs sur un total de 33 maisons d'habitation. Elle estime qu'il s'agit d'un nombre insuffisant de places de parking. Selon elle, il faut retenir un ratio de 3,2 véhicules par habitation et y ajouter les visiteurs occasionnels. Elle calcule que le projet d'urbanisation engendre un besoin en stationnement pour plus de 100 véhicules.

Elle soutient que le projet n'est pas conforme à la circulaire ministérielle n° 59 du 17 juin 1970 relative à l'obligation de créer des emplacements de parcage lors des travaux de construction. Elle fait valoir que cette circulaire vise à organiser, en dehors de la voie publique, l'obligation pour les candidats bâtisseurs de prévoir dans leurs plans de bâtisse des places de parcage en nombre suffisant et que cette obligation est fondée sur le constat d'un nombre croissant de véhicules automobiles induisant des difficultés en termes de parcage et de circulation en raison de leur stationnement en voirie.

Elle indique que le lieu-dit « Champ des Oiseaux » constitue une poche isolée en campagne située à environ 1,3 kilomètre du centre du village de Heusy. Elle affirme que les accès collectifs et piétons sont quasi inexistants, que l'arrêt de bus le plus proche se situe à près d'un kilomètre et ne dessert pas le centre du village de Heusy. Elle ajoute que pour se rendre au village depuis le site du projet à pied, il faut compter environ 15 à 20 minutes et que tous les chemins ne sont pas toujours praticables. Elle en déduit que la voiture reste un moyen de déplacement à privilégier.

Elle fait valoir que l'acte attaqué ne contient aucune motivation spécifique concernant l'écart qu'implique le projet à la circulaire précitée.

B. Le mémoire en réplique

39. Elle expose que l'acte attaqué a pour objet l'autorisation de créer une nouvelle voirie avec tout ce que cela implique en termes de mobilité, de sécurité, de gestion et d'aménagement des abords. Elle critique le fait que les parties adverse et intervenante se contentent d'aborder les emplacements de parking qui seront prévus sur les lots futurs à créer, alors qu'elle dénonce l'absence de prise en compte des besoins de chaque habitation avec les conséquences sur la voirie à créer.

VIII.2. Examen

40. Le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la méconnaissance des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, l'acte attaqué étant un acte réglementaire qui échappe à son champ d'application.

41. Sous réserve de respecter les objectifs visés aux articles 1er et 9, § 1er, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et sans préjudice des règles applicables à la création de voirie par l'usage du public en vertu des articles 27 à 29 du même décret, l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour déterminer s'il y a lieu d'autoriser ou non la création ou la modification d'une voirie communale. Elle doit également inscrire son appréciation en opportunité en lien avec la nature et l'objet d'une telle demande.

42. En l'espèce, le grief s'appuie sur des motifs de l'acte attaqué qui sont sans lien avec la portée de l'acte attaqué qui, pour rappel, se limite à autoriser la création et la modification de voiries communales. Ainsi, il n'appartenait pas à l'auteur de l'acte attaqué d'apprécier le nombre de places de parking nécessaires au projet immobilier, quand bien même la demande de création et de modification de voiries communales concernées s'inscrit dans le cadre de celui-ci. En effet, seules les autorités compétentes pour se prononcer sur les demandes de permis peuvent valablement apprécier l'adéquation du nombre d'emplacements de parking prévus au regard du projet immobilier sollicité.

Il s'ensuit qu'il ne peut être tiré aucune conclusion des motifs de l'acte attaqué répondant aux griefs formulés à cet égard durant l'enquête publique, qui sont étrangers à l'autorisation litigieuse de création et de modification de voiries communales.

Le troisième moyen est irrecevable.

IX. Indemnité de procédure

43. 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 1er .

La Région wallonne est mise hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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 550 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 octobre 2023, par la XIIIe chambre du Conseil d'Etat, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
Simon Pochet	Colette Debroux