

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.345 du 4 janvier 2024

A. 231.622/XIII-9061

- En cause :
1. **l'association sans but lucratif COMITÉ VILLAGEOIS DE SART-BERNARD**,
ayant élu domicile
rue les Quartiers 3
5330 Sart-Bernard,
 2. **XXXX**,
ayant élu domicile
rue du Bois d'Ausse 93
5330 Sart-Bernard,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme LOTINVEST DEVELOPMENT**,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,
2. **la commune d'Assesse**,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marie BAZIER, avocat,
rue Maurice Jaumain 16
5330 Assesse.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 août 2020, l'association sans but lucratif (ASBL) Comité villageois de Sart-Bernard et XXXX demandent l'annulation de l'arrêté du 28 mai 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire fait

droit à la demande de la société anonyme (SA) Lotinvest Development tendant à la création et la modification d'une voirie au lieu-dit la Pichelotte à Sart-Bernard.

II. Procédure

Par une requête introduite le 26 octobre 2020, la SA Lotinvest Development a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 décembre 2020.

Par une requête introduite le 29 mars 2021 par la voie électronique, la commune d'Assesse a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 avril 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, alors 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 22 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2023.

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

La seconde partie requérante, M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Bernard Pâques, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Marie Bazier, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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 30 avril 2019, la SA Lotinvest Development introduit une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet « la création d'un quartier résidentiel destiné à recevoir de 20 à 22 habitations dans le respect de la typologie des habitations avoisinantes et implantées le long d'une nouvelle voirie de type desserte sécurisée et complétée par la création de sentiers », sur un bien sis rue des Peupliers à Assesse et cadastré 4^{ème} division, section A, n^{os} 520F, 520G, 526H et 526N.

Ce bien est situé en zone d'habitat à caractère rural, à l'exception de la parcelle 526N qui figure en zone d'espaces verts au plan de secteur.

La demande de permis d'urbanisation implique la création d'une voirie communale ; elle est accompagnée d'une étude d'incidences sur l'environnement, achevée en décembre 2017, et d'un complément à celle-ci non daté.

Les parcelles concernées avaient fait l'objet d'un premier permis de lotir en vue de « créer 19 lots à bâtir réservés à la construction d'habitations à caractère résidentiel permanent et unifamilial avec ouverture d'une voirie et d'un chemin piétonnier », autorisation annulée par l'arrêt n° 228.572 du 30 septembre 2014 en raison de l'absence d'étude d'incidences sur l'environnement. En outre, une demande d'ouverture de voirie a été accueillie par le conseil communal d'Assesse le 24 avril 2018. Cette autorisation a fait l'objet d'un recours administratif qui a abouti à une décision de refus adoptée le 9 juillet 2018, au motif que l'étude d'incidences sur l'environnement n'avait pas pris en compte les parcelles communales n^{os} 526H et 526N sur lesquelles une partie de la voirie communale était projetée.

2. Deux récépissés de dépôt sont établis par la commune d'Assesse, respectivement les 30 avril et 24 juin 2019.

3. Le 27 juin 2019, la demande fait l'objet d'un accusé de réception de demande complète.

4. Du 9 juillet au 9 septembre 2019, une enquête publique est organisée ; elle donne lieu à six réclamations, dont l'une émane de la première partie requérante.

5. Sollicitées par l'autorité communale, les instances suivantes ont remis un avis :

- la zone de secours NAGE (avis favorable conditionnel du 8 juillet 2019) ;
- la cellule Giser du SPW (avis favorable du 12 juillet 2019) ;
- l'intercommunale namuroise des services publics (avis favorable du 15 juillet 2019) ;
- le département de la nature et des forêts (avis favorable conditionnel du 30 juillet 2019) ;
- la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) d'Assesse (avis favorable conditionnel du 3 octobre 2019).

6. En sa séance du 28 janvier 2020, le conseil communal d'Assesse refuse de faire droit à la demande d'ouverture de la voirie.

7. Le 20 février 2020, la demanderesse d'autorisation introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon ainsi qu'un complément à son recours envoyé le 24 février 2020. Ce recours et son complément sont réceptionnés respectivement les 24 et 26 février 2020 par le SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (SPW-TLPE).

8. Le 22 mai 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW-TLPE adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note et un projet d'arrêté d'octroi de l'autorisation sollicitée.

9. Le 28 mai 2020, le ministre adopte un arrêté par lequel « la demande de création et de modification de voirie telle qu'identifiée sur le plan dressé par le géomètre [O. H., du bureau d'études A.] est acceptée ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Le 28 octobre 2020, le collège communal d'Assesse refuse de délivrer le permis d'urbanisation afférent à ce projet. Cette décision de refus est, à la suite d'un recours introduit par la demanderesse, confirmée par un arrêté ministériel du 8 mars 2021.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties requérantes et de la seconde partie intervenante

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du devoir de minutie et de l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, elles estiment que, contrairement à ce qu'affirme l'auteur de l'acte attaqué, le projet de création et modification de voirie autorisé entre la rue des Peupliers et la rue de la Pichelotte ne répond pas aux objectifs de l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité, dans la mesure où il n'apporte aucune amélioration au maillage des voiries du village de Sart-Bernard.

Elles font valoir que la rue des Peupliers, qui est un chemin de terre, n'est pas aménagée pour la circulation des véhicules et qu'elle doit être considérée comme un chemin au sens du Code forestier, ce qui implique que toute circulation de véhicules à moteur y est interdite conformément à son article 22.

Selon elles, l'examen du schéma général des voiries démontre à lui seul que le projet n'apporte aucune amélioration du maillage interne du réseau des voiries de Sart-Bernard, cette amélioration devant s'apprécier à l'intérieur d'un maillage existant. Elles soutiennent que ces nouvelles voiries ne préservent pas le maillage existant mais l'étendent inutilement. Elles décèlent dans l'appréciation de l'autorité une erreur manifeste.

Elles affirment que l'autorité a également méconnu le principe de minutie en ce sens qu'un examen attentif lui aurait permis de constater que la rue des Peupliers n'est pas carrossable et que le projet est de nature à créer une discontinuité au niveau du revêtement.

Elles déplorent également l'absence de motif relatif au fait que le projet s'implante pour partie sur des parcelles communales alors que cette problématique a été soulevée au cours de l'enquête publique.

Dans une deuxième branche, elles affirment que l'ajout d'une nouvelle voirie de 9 mètres de large, destinée à un trafic motorisé lourd, diminue la sécurité

des usagers faibles et qu'« ajouter 61 et 31 mètres sécurisés en périphérie d'un village qui ne dispose d'aucune voie cyclo-pédestre est un leurre ».

Dans une troisième branche, elles considèrent que le sentier ne renforce nullement le maillage des voiries pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs. En se fondant sur une comparaison de la situation actuelle et de celle projetée, elles entendent démontrer que l'amélioration du maillage n'est significative que pour les habitants de la rue Brunell souhaitant se promener en forêt via la rue des Peupliers mais impliquerait, pour les promeneurs, un long trajet en zone habitée, et non plus en zone inhabitée.

Dans une quatrième branche, elles soutiennent que l'étude complémentaire des incidences sur l'environnement contient cinq erreurs manifestes d'appréciation.

Relativement au patrimoine, elles réfutent l'appréciation de l'auteur de cette étude complémentaire selon laquelle les deux nouveaux accès carrossables valorisent la placette du cimetière sis rue de la Pichelotte et l'espace vert public qu'elle représente.

Relativement au relief et à l'hydrographie, elles contestent l'absence d'impact négatif, considérant qu'en fonction de la position finale de la route, soit le pertuis servant à évacuer l'eau se retrouvera impacté, soit, de l'autre côté du projet, la partie la plus élevée devra être fortement amputée et créera une déclivité forte qui aura un impact visuel très important.

Sur l'hypothèse de substitution du déplacement d'une partie de la voirie plus à l'Est, au travers du boisement et du ruisseau du Saut pour rejoindre la rue Brunell, elles ne comprennent pas l'intérêt de la création d'une voirie de 9 mètres de large.

Elles avancent que les affirmations de l'étude complémentaire selon lesquelles « [l]a voirie et le sentier n'auront aucun impact négatif supplémentaire sur le réseau d'égouttage » et « [b]ien au contraire, [...] il est prévu de connecter le futur quartier à l'égout de la partie Est de la rue de la Pichelotte » sont inexactes dès lors que les canalisations seront reliées à la rue Brunell via le sentier à créer au travers de la parcelle 526N et que la rue de la Pichelotte ne possède aucun équipement.

Elles font enfin valoir qu'il n'y a aucun réseau d'égouttage dans la rue de la Pichelotte et que les autres réseaux techniques sont reliés à la rue Brunell via le sentier à créer, de sorte qu'est erronée l'affirmation selon laquelle « au même titre

que le réseau d'égouttage, la voirie pourra accueillir en souterrain ces autres réseaux techniques, lesquels pourront ensuite se repiquer sur les réseaux existants de la rue de la Pichelotte ou de la rue du Bois d'Ausse ».

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, les parties requérantes font grief à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir tenu compte de la circonstance que la demanderesse d'autorisation ne dispose d'aucun droit lui permettant de réaliser une voirie sur des parcelles qui appartiennent à la commune d'Assesse. Elles relèvent en ce sens que, le 8 mars 2021, la partie adverse a refusé de délivrer le permis d'urbanisation sollicité par la première partie intervenante précisément en raison de l'absence de droit réel sur les parcelles communales.

Par ailleurs, elles estiment que le projet n'assure aucun maillage et que le « prétendu maillage via la rue des Peupliers » est fictif, cette voirie étant non carrossable et aboutissant à une forêt où toute circulation est interdite. Elles ajoutent que le simple examen d'une carte routière permet de constater que le village de Sart-Bernard est un village « en cul de sac » et que le projet s'insère à son extrême périphérie, constituant, de ce fait, une excroissance qui ne s'intègre pas au maillage existant.

Sur la troisième branche, elles affirment ne pas juger la valeur du projet, mais bien son impact sur la vie des villageois et leur environnement. Elles avancent qu'il existe bel et bien un impact très significatif sur le réseau routier.

Sur la quatrième branche, elles considèrent que « [l]e subtil jeu de mots utilisé entre création et construction ne réduit en rien l'intérêt des requérants, voisins immédiats, à éviter cette création, qui engendrera forcément une future construction ». Enfin, s'agissant du réseau d'égouttage, elles maintiennent que la rue de la Pichelotte ne dispose pas d'un tel équipement.

C. Le mémoire en intervention de la seconde partie intervenante

Au sujet de la première branche, la seconde partie intervenante considère que l'autorité aurait dû être attentive à la problématique de la propriété des parcelles n^{os} 520/2, 526H et 526N. Elle affirme, sur ce point, que l'accord de principe donné par son collègue communal en 2017 n'accorde aucun droit à la demanderesse de permis dès lors que pareille compétence n'appartient pas au collège mais bien au conseil communal. Elle reprend à son compte certaines critiques développées par les parties requérantes.

Au sujet de la deuxième branche, elle conteste qu'il soit admissible que, par principe, la voirie cyclo-pédestre envisagée dans le projet soit souhaitable, faute pour le village de disposer déjà d'un tel équipement.

Au sujet de la troisième branche, elle affirme qu'un examen concret de la situation des voiries du village permet de se rendre compte que les cheminements piétonniers ou cyclo-pédestres vantés sont impraticables et qu'il y aura dès lors un impact significatif sur le réseau routier du village.

Au sujet de la quatrième branche, elle estime que si les aspects techniques et pratiques de la réalisation de la voirie sont réglés par le permis d'urbanisation, le principe de la création de la voirie imposait de tenir compte du contenu de l'étude des incidences sur l'environnement concernant la mobilité et les voiries. Selon elle, l'impact de la création de la voirie sur le paysage, sur l'environnement bâti et non bâti n'est pas envisagé dans la motivation de l'acte attaqué.

D. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes n'aperçoivent pas en quoi le projet assure le maillage existant. Elles ajoutent que l'autorité doit, lorsqu'elle se prononce sur l'opportunité d'ouvrir une voirie, tenir compte de l'isolement d'un projet par rapport au centre du village et à ses infrastructures. À leur estime, si la voirie ne répond à aucun besoin local et qu'elle n'est pas nécessaire à la collectivité, elle ne rencontre pas l'intérêt général, ce qui est contraire aux articles 1^{er} et 9 du décret du 6 février 2014 précité.

E. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

La seconde partie intervenante considère qu'il ne faut pas lier l'opportunité de créer une voirie à celle d'autoriser un projet urbanistique, dès lors que sont en cause deux polices administratives distinctes.

IV.2. Examen

1. 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. Le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ne prévoit pas non plus d'obligation de motivation formelle particulière.

Il reste que tout acte juridique accompli par une autorité administrative doit, pour être légal, reposer sur des motifs de droit et de fait matériellement exacts, régulièrement qualifiés et régulièrement appréciés.

A. Sur les première et troisième branches

2. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose que celui-ci « a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage ».

Suivant l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, du même décret, la décision d'accord sur 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.

L'article 11 précise, quant à lui, que le dossier de demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale comprend, notamment, une « justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics ».

3. La question de l'opportunité d'autoriser ou de refuser la création d'une voirie communale doit être résolue par l'autorité au moyen d'une mise en balance des intérêts en présence où elle doit, en premier lieu, avoir égard à l'intérêt public. Dans l'exercice de sa compétence, l'autorité dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui relève de cet intérêt, seule l'erreur manifeste étant susceptible d'entraîner la censure de son appréciation, soit celle qui est manifestement erronée et est incompréhensible pour tout observateur averti.

Le seul fait que l'acte attaqué fasse également apparaître des considérations prises des intérêts particuliers en présence, notamment ceux de la demanderesse d'autorisation, n'implique pas que cette décision se fonde principalement sur des intérêts privés, encore moins entrant en contradiction avec l'intérêt public vanté.

4. En ce qui concerne la compétence dévolue à l'autorité en charge de la police des voiries communales, il résulte de l'indépendance de cette police par rapport à celles de l'urbanisme ou de la circulation routière que cette autorité n'est pas compétente pour se prononcer sur les arguments qui ne sont pas en relation directe avec cette police spéciale.

En d'autres termes, il ne lui appartient pas de se prononcer, dans le cadre de sa compétence en matière d'ouverture de voiries, sur des questions relatives à l'aménagement concret de la voirie ou sur les impacts allégués du projet relevant de la demande de permis d'urbanisation.

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

« Considérant [...] que la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret de la voirie sort du champ d'application du décret du 6 février 2014, limité à la question de principe de la modification de la voirie ;

Considérant qu'à ce propos, l'article 1^{er} du décret précise qu'il "a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage" et relève la "nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs" ; que l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, du décret stipule quant à lui que la décision sur la création ou modification de voirie "tend à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication" ;

Considérant qu'en l'espèce, le projet de création et de modification de voiries, tel que présenté, par les nouvelles liaisons prévues entre la rue des Peupliers, Pichelotte et Isabelle Brunell, susceptible également de rencontrer en toute sécurité et convivialité les besoins des usagers faibles de la route, permet d'améliorer le maillage des voiries communales ; que le projet répond au prescrit de l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ;

Considérant que les besoins en mobilité douce sont rencontrés, deux de ces liaisons étant exclusivement cyclo-piétonnes, tandis que la voirie principale, également destinée à la circulation des voitures, présente une assiette de largeur suffisante pour prévoir des aménagements adéquats (que ce soit par la réalisation d'espaces partagés ou d'une chaussée doublée de trottoirs) ;

Considérant qu'il peut être constaté que la demande répond aux besoins des usagers quels qu'ils soient ; que l'accès pour les services publics ou de secours est facilité, l'assiette de la voirie à créer permettant notamment les rayons de courbure tels que préconisés par les services de secours ».

6. Ces motifs témoignent d'une appréciation concrète portée par l'auteur de l'acte attaqué qui, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, demeure libre d'adopter une décision qui n'aboutit pas au même résultat que la mise en balance des intérêts publics effectuée par l'autorité communale.

La prise en compte des besoins des usagers faibles et, plus généralement, « des usagers quels qu'ils soient » ainsi que de la mobilité douce constituent bien des éléments pertinents au regard de la législation visée. Il n'est pas non plus manifestement déraisonnable de considérer que la création de la nouvelle voie de communication augmentée des liaisons cyclo-piétonnes permet, en l'espèce, d'améliorer le maillage des voiries communales.

Si l'autorité statuant au premier échelon de la procédure administrative et les parties requérantes ne partagent pas l'opinion de l'auteur de l'acte attaqué, elles n'établissent toutefois pas l'existence d'une appréciation manifestement déraisonnable dans son chef. En particulier, si le maillage interne existant est un élément pertinent pour évaluer l'opportunité de la demande au regard des objectifs visés par le décret du 6 février 2014, il ne peut être déduit des termes de ses articles 1^{er} et 9 que seules les demandes visant à améliorer le maillage interne existant peuvent être autorisées, la possibilité d'assurer le maillage des voiries étant expressément prévue par le législateur, ce qui n'exclut dès lors pas la création de nouvelles voies de communication en dehors du périmètre existant.

En d'autres termes, ce n'est pas parce que la demande porte sur une voirie située en périphérie d'un village que l'autorité est tenue de lui réserver un refus.

7. Pour le surplus, comme déjà relevé, le seul fait que l'acte attaqué est favorable aux intérêts de la demanderesse de permis n'implique pas qu'il entre en contradiction avec l'intérêt public tel qu'envisagé par l'autorité de recours.

En particulier, celle-ci n'est pas tenue de limiter sa conception de l'intérêt public aux seuls espaces bâtis existants et peut tenir compte de besoins futurs en termes de mobilité.

8. Il y a lieu de relever ensuite que l'auteur de l'acte attaqué indique expressément ne pas suivre la position adoptée par l'autorité communale au motif que la décision adoptée par celle-ci ne vise pas le principe même de création de voirie « mais davantage des questions relevant de la demande de permis d'urbanisme ou encore des soucis environnementaux liés au projet ».

9. Par ailleurs, suivant l'article 1^{er}, alinéa 3, du décret précité, cette législation ne porte pas préjudice aux dispositions particulières figurant dans le Code forestier ou dans le Code du développement territorial (CoDT).

Partant, le grief que les parties requérantes prennent du non-respect de l'article 22 du Code forestier n'est pas pertinent, en application du principe de l'indépendance des polices administratives.

10. Enfin, suivant l'article 2, 1^o, du même décret, la voirie communale est définie comme étant la « voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses

dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale ».

Partant, dès lors que la notion de voirie est sans lien avec la qualité du propriétaire de son assiette, l'autorité en charge de la police de la voirie communale n'était pas tenue de répondre aux arguments mettant en exergue le fait que la demanderesse ne dispose pas de droit réel sur toutes les parcelles concernées.

11. Il s'ensuit que les première et troisième branches du moyen ne sont pas fondées.

B. Sur la deuxième branche

12. La critique des parties requérantes mettant en cause la sécurité de la voirie pour les usagers faibles est peu étayée, tandis que l'auteur de l'acte attaqué indique expressément avoir pris en compte les besoins en mobilité douce (voiries cyclo-piétonnes, largeur de la voirie destinée à la circulation des voitures,...).

Il s'ensuit que la deuxième branche n'est pas fondée.

C. Sur la quatrième branche

13. Les critiques que les parties requérantes adressent à l'étude complémentaire des incidences sur l'environnement portant sur le cadre bâti et non bâti, le relief et l'hydrographie, ainsi que les réseaux techniques et d'égouttage sont étrangères à la police des voiries communales et, partant, irrecevables.

S'agissant de la critique mettant en cause l'opportunité de la création de la voirie, il est renvoyé à l'examen des première et troisième branches.

14. Il s'ensuit que la quatrième branche est partiellement irrecevable et non fondée pour le surplus.

15. En conclusion, le premier moyen n'est fondé en aucune de ses quatre branches.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles R.81 et R.82 du livre I^{er} du Code de l'environnement en ce que ces dispositions imposent que le pôle Environnement du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE) soit consulté pour tout projet soumis à étude d'incidences sur l'environnement.

Elles déduisent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État qu'en présence d'une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, les effets qu'un projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale.

Elles relèvent que l'auteur de l'acte attaqué indique que le complément d'étude d'incidences réalisé en l'espèce conclut que le projet ne générera pas d'incidences négatives sur l'environnement mais elles contestent cette affirmation, en faisant état d'erreurs manifestes exposées dans la quatrième branche du premier moyen. À leur estime, « il est évident que l'avis du pôle Environnement était indispensable pour éclairer les décideurs sur la qualité de l'étude d'incidences ».

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir que c'est le projet de lotissement qui justifie la réalisation d'une étude d'incidences.

Elle reconnaît que le périmètre de l'étude a été élargi aux parcelles concernées par les voiries. À son estime, « il n'en reste cependant pas moins que le projet d'urbanisation est celui qui justifie l'étude d'incidences et c'est dès lors celui-là qui devra faire l'objet d'une évaluation conformément aux articles R.81 et R.82 du livre I^{er} du Code de l'environnement ».

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes soutiennent que l'acte attaqué autorisant la création d'une voirie « nécessitait bien évidemment de connaître l'impact que cette route allait avoir sur l'environnement ». À leur estime, l'avis obligatoire du pôle

Environnement aurait dû éclairer l'autorité de recours sur la qualité de l'étude d'incidences sur l'environnement concernant ce projet de voirie avant qu'elle se prononce.

D. Le mémoire en intervention de la première partie intervenante

La première partie intervenante insiste sur le fait que l'élément générateur de la nécessité de réaliser une étude d'incidences sur l'environnement est bien le lotissement, dont la voirie n'est que l'accessoire.

E. Le mémoire en intervention de la seconde partie intervenante

La seconde partie intervenante partage l'argumentation des parties requérantes.

V.2. Examen

1. Les articles R.81 et R.82 du livre I^{er} du Code de l'environnement constituent, en sa partie réglementaire, le chapitre VI intitulé « Avis portant sur un dossier soumis à étude d'incidences sur l'environnement et publicité de la décision » de sa partie V « Evaluation des incidences sur l'environnement ».

L'article R.81 dispose comme suit :

« En même temps qu'elle notifie au demandeur le caractère complet et/ou recevable de la demande de permis ou qu'elle transmet le dossier de demande à l'autorité compétente, l'instance qui a procédé à cette notification ou à cette transmission transmet pour avis au pôle "Environnement" et, selon les cas visés à l'article R.82, § 1^{er}, alinéas 2 à 4, à la CCATM et au pôle "Aménagement du territoire" :

1° la demande de permis ;

2° l'étude d'incidences ;

3° l'ensemble des observations et suggestions adressées conformément à l'article R. 41-4 ».

L'article R.82, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, précité est libellé de la façon suivante :

« § 1^{er}. L'avis du pôle "Environnement" est sollicité pour tout projet soumis à étude d'incidences.

[...]

§ 2. Le pôle "Environnement" et, s'ils sont consultés, le pôle "Aménagement du territoire" et la CCATM peuvent demander au demandeur et à l'auteur d'étude

d'incidences des informations complémentaires sur l'étude d'incidences ou son contenu ».

2. Il ressort de ces dispositions que le pôle Environnement doit être consulté à l'égard des demandes de permis ou des projets pour lesquels la réalisation d'une étude d'incidences est requise au titre d'évaluation des incidences sur l'environnement. Ces dispositions n'imposent en revanche pas la consultation du pôle Environnement à l'égard des projets qui ne sont soumis qu'au dépôt d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

3. En l'espèce, le fait générateur de l'obligation de réaliser une étude d'incidences tient en ce qu'en tenant compte de la voirie existante à aménager, le projet de lotissement couvre une superficie supérieure à 2 ha (rubrique 70.11.01 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées).

4. Lorsqu'ils énoncent l'obligation de consulter le pôle Environnement du CESE, les articles R.81 et R.82 du livre I^{er} du Code de l'environnement font référence ou bien à une demande de permis ou bien au projet soumis à étude d'incidences soit, en toute hypothèse, à la demande de permis d'urbanisation et non à la décision autorisant la création d'une voirie communale qui en est l'accessoire. En tant que telles, ces deux dispositions n'imposent pas que l'avis du pôle Environnement du CESE soit sollicité au stade de la procédure portant sur la voirie.

5. Il est exact que la décision de création et de modification de voiries communales doit être analysée comme une décision principale au sens de la jurisprudence européenne évoquée par les parties requérantes (Cour de justice de l'Union européenne, 7 janvier 2004, *Wells*, C-201/02, motifs 51 et 52) et comme la première partie d'une autorisation au sens de l'article 1^{er} 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.

Il s'ensuit qu'une évaluation des incidences sur l'environnement du projet de lotissement devait être réalisée préalablement à l'adoption de la décision qui autorise la voirie y afférente. Il n'est pas contesté que cette évaluation a eu lieu et les parties requérantes ne démontrent pas qu'à défaut d'avoir obtenu l'avis du pôle Environnement, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas pu, au vu de l'ensemble des informations reprises au dossier administratif au jour de la prise de sa décision – dont l'étude complémentaire des incidences sur l'environnement –, statuer en connaissance de cause sur les incidences sur l'environnement propres à l'autorisation de voirie litigieuse.

En réalité, les parties requérantes n'identifient pas la norme de droit – wallon ou européen – en vertu de laquelle la consultation du pôle Environnement doit avoir lieu avant que l'autorité en charge de la police des voiries communales ne statue, sachant qu'en l'espèce, les articles R.81 et R.82 précités n'ont pas fait naître une telle obligation.

6. Partant, le second moyen est non fondé et irrecevable pour le surplus.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Demande de dépersonnalisation de l'arrêt

Par un courrier électronique du 3 décembre 2023, la seconde partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la seconde partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 400 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 janvier 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay