

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.408 du 8 avril 2024

A. 234.128/XIII-9336

En cause : **la ville de la Louvière,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Louis VANSNICK, avocat,
chaussée de Tubize 481
1420 Braine-l'Alleud,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Etienne ORBAN DE XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la société anonyme EVILLAS,
ayant élu domicile chez
M^e Emilie DUMORTIER, avocat,
chaussée de Wavre 1945
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 juillet 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 17 mai 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire accorde à la partie intervenante une autorisation portant création de voiries communales sur plusieurs parcelles situées à Houdeng-Aimeries (La Louvière).

II. Procédure

Par une requête introduite le 25 août 2021, la société anonyme (SA) Evillas a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 27 septembre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mars 2024.

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

M^e Louis Vansnick, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Emilie Dumortier, 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

1. La partie intervenante est propriétaire de plusieurs parcelles situées à Houdeng-Aimeries, au sein d'un îlot délimité par la rue de la Gripagne, la rue de l'Hospice, la rue de l'Infante Isabelle, la rue du Home et l'avenue du Bailli.

L'ensemble formé par ces parcelles est situé en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) et en zone d'habitat au plan de secteur, ainsi qu'en zone d'habitat ouvert, en zone d'habitat en ordre continu et en zone de cours et

jardins au plan de destination du schéma d'orientation local (SOL), dénommé « La Gripagne », approuvé par un arrêté ministériel du 31 juillet 2003.

2. Le 6 juillet 2018, la partie intervenante introduit auprès de la ville de La Louvière une première demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la construction d'un quartier résidentiel à Houdeng-Aimeries sur des parcelles cadastrées 11^{ème} division, section C, n^{os} 168 C, 145 K 2, 145 H 2, 149 G 3, 149H3Pie,150, 144 P 5, 143 S, 151 S 4, 154 A, 148 B, 147 B, 155 B, 156 B, 157 Y, 173 B, 172 B 2 et 161 E 2.

3. Le 29 mars 2019, elle renonce à cette demande.

4. Le 16 mai 2019, elle introduit auprès de la ville de La Louvière une seconde demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la construction d'un quartier résidentiel sur les mêmes parcelles.

Cette demande est accompagnée d'une demande de création d'une voirie principale reliant la rue de l'Hospice à l'avenue du Bailli, en reliant une nouvelle place « Est » et de voiries résidentielles aménagées selon le modèle de l'espace partagé, l'une reliant le nouveau quartier à la rue du Home, l'autre formant une boucle interne au projet.

5. La demande fait l'objet d'un accusé de réception complet le 5 juin 2019.

6. Une enquête publique est organisée du 1^{er} juillet au 2 septembre 2019. Elle donne lieu à une pétition signée par 25 réclamants et à quatre réclamations.

7. Les avis de plusieurs instances et services sont sollicités et obtenus. En particulier, la commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF) émet un avis défavorable le 2 juillet 2019.

8. Le 8 juin 2020, le collège communal de La Louvière décide de reporter l'examen de la demande de permis d'urbanisation à une prochaine séance.

9. Le 29 juin 2020, il propose de mettre le point relatif à l'ouverture ou la modification et la création des voiries du projet à l'ordre du jour du prochain conseil communal et émet un avis défavorable sur le projet.

10. Le 27 octobre 2020, la partie intervenante adresse au conseil communal le rappel visé à l'article 16, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

11. Le 17 novembre 2020, le conseil communal de La Louvière décide de refuser l'ouverture des voiries.

Cette décision fait l'objet d'un affichage du 3 au 23 décembre 2020.

12. Le 11 décembre 2020, la partie intervenante introduit auprès du Gouvernement wallon un recours administratif à l'encontre de la décision implicite de refus d'ouverture de voirie du conseil communal. Ce recours est réceptionné le 15 décembre 2020.

13. Le 24 décembre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (SPW-TLPE) invite la ville de La Louvière et le fonctionnaire délégué à lui transmettre différentes pièces.

14. Le 26 janvier 2021, la DJRC délivre un accusé de réception de dossier complet du recours le 12 janvier 2021.

15. Le 2 mars 2021, la ville de La Louvière dépose une note dans le cadre de l'instruction du recours administratif et la transmet à la partie intervenante.

Cette note mentionne l'existence de la décision du 17 novembre 2020 adoptée par le conseil communal.

16. Le 8 mars 2021, la DJRC adresse un courrier au ministre de l'Aménagement du territoire dans lequel elle précise que le délai ultime de notification de la décision sur recours est le 12 mars 2021 (calculé comme suit : réception des compléments de la commune en date du 12 janvier 2021 + 60 jours). En annexe à ce courrier figure une proposition de décision d'irrecevabilité de recours.

17. Le 11 mars 2021, le ministre adopte une décision déclarant prématuré le recours introduit par la partie intervenante, à défaut de notification au demandeur de la décision du conseil communal au sens de l'article 17 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

18. Le 17 mars 2021, la partie intervenante introduit auprès du Gouvernement wallon un recours administratif à l'encontre de la décision de refus d'ouverture de voiries du conseil communal du 17 novembre 2020. Il en est accusé réception le 18 mars 2021.

19. Le 17 mai 2021, le ministre adopte une décision faisant droit à la demande d'ouverture de voiries.

Il s'agit de l'acte attaqué.

20. Le 4 avril 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse, sur recours, d'octroyer le permis d'urbanisation sollicité.

Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la partie intervenante (affaire A. 237.167/XIII-9772). Par l'arrêt n° 259.410 prononcé ce jour, le Conseil d'État rejette cette requête en annulation.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 33 de la Constitution, des articles 16, 17 et 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) et du devoir de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs, du manque d'examen sérieux du dossier et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Elle reproche à l'auteur de l'autorisation attaquée d'avoir considéré que le recours administratif de la partie intervenante avait été introduit dans les 15 jours suivant la réception de la notification de la décision du conseil communal du 17 novembre 2020 alors qu'à son estime, le recours était irrecevable, la demanderesse ayant pris connaissance de l'existence de cette décision à la suite de son affichage, intervenu du 3 au 23 décembre 2020.

Elle soutient qu'il ressort des travaux préparatoires du décret du 6 février 2014 précité que les délais de recours prennent cours à compter de la prise de connaissance de l'acte. Elle ajoute que l'article 17 du même décret dispose que le collège communal informe le demandeur de la décision mais que cette disposition ne

fait pas référence à une notification de la décision. À son estime, l'article 16 du décret précité impose au conseil communal de statuer dans un délai de 30 jours à dater de la réception du rappel mais ne l'oblige pas à notifier sa décision dans ce délai.

Elle expose qu'une décision relative à l'ouverture de voirie présente un caractère réglementaire, qu'en vertu de l'article L1133-1 du CDLD, les règlements du conseil communal sont publiés par voie d'une affiche, et que lorsqu'un acte ou un règlement doit être publié, seul l'accomplissement de cette formalité particulière détermine le point de départ du délai de recours en annulation au Conseil d'État.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, la décision du conseil communal du 17 novembre 2020 a fait l'objet d'un affichage du 3 au 23 décembre 2020 conformément aux dispositions du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, que la partie intervenante a pu prendre connaissance du contenu de cette décision et qu'elle aurait dû introduire un recours administratif à l'encontre de cette décision – et non contre une décision implicite de refus – dans les 15 jours suivant le dernier jour de son affichage.

Elle considère qu'en l'absence de recours valablement introduit dans le délai requis, la décision du conseil communal du 17 novembre 2020 est devenue définitive de sorte que le Gouvernement wallon a perdu toute compétence pour se prononcer sur les questions de voirie.

B. Le mémoire en réplique

Elle précise que les travaux préparatoires du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale indiquent que les articles 18 à 20 du décret s'inspirent de la procédure de recours organisée à l'article 129bis, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Elle observe que l'ancien article 129bis, § 2, 3°, du CWATUP organisait un recours auprès du Gouvernement wallon « dans les quinze jour à dater de la prise de connaissance de la décision ou de l'absence de décision du conseil communal ».

À son estime, il ressort des travaux préparatoires du décret précité que les délais de recours prennent cours à compter de la « prise de connaissance de l'acte ». Selon elle, l'article 18 de ce décret confirme cette interprétation lorsqu'il dispose qu'« à peine de déchéance, le recours est envoyé au Gouvernement dans les quinze jours à compter du jour qui suit, le premier des événements suivants ».

Elle affirme que seuls les actes à portée individuelle – à l'exclusion donc des actes réglementaires – sont concernés par la jurisprudence suivant laquelle lorsqu'un acte doit être notifié à une personne et fait par ailleurs l'objet d'une publication, seule la notification fait courir à l'égard de cette personne le délai du recours qu'elle a la faculté d'introduire contre cet acte.

C. Le dernier mémoire

Elle maintient son argumentation et ajoute que, sous peine de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, une décision ne peut pas, à la fois, être définitive pour l'ensemble des citoyens en raison de sa publication et ne pas l'être dans le chef du demandeur au motif qu'elle ne lui a pas été notifiée.

IV.2. Examen

1. L'article 16 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme il suit :

- « À défaut de décision dans le délai imparti, le demandeur peut adresser un rappel par envoi au conseil communal.
À défaut de décision du conseil communal dans un délai de trente jours à dater de la réception du rappel, la demande est réputée refusée ».

L'article 17 du même décret est libellé de la manière suivante :

- « Le collège communal informe le demandeur par envoi dans les quinze jours à dater de la décision ou de l'absence de décision. Le collège envoie en outre simultanément sa décision explicite ou implicite au Gouvernement ou à son délégué.

Le public est informé de la décision explicite ou implicite par voie d'avis suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, étant entendu que la décision est intégralement affichée, sans délai et durant quinze jours.

La décision est en outre intégralement et sans délai notifiée aux propriétaires riverains ».

L'article 18 du même décret prévoit ce qui suit :

- « Le demandeur ou tout tiers justifiant d'un intérêt peut introduire un recours auprès du Gouvernement.

À peine de déchéance, le recours est envoyé au Gouvernement dans les quinze jours à compter du jour qui suit, le premier des événements suivants :

- la réception de la décision ou l'expiration des délais pour le demandeur et l'autorité ayant soumis la demande ;
- l'affichage pour les tiers intéressés ;

– la publication à l’Atlas conformément à l’article 53 et 92/1, pour le demandeur, l’autorité ayant soumis la demande ou les tiers intéressés ».

L’article 2, 9°, du décret précité définit la notion d’ « envoi » comme étant « tout envoi dont le service de distribution, quel qu’il soit, permet de lui donner date certaine, ainsi qu’à sa réception ».

2. Les travaux parlementaires relatifs à l’article 17 précité apportent les précisions suivantes :

« Article 17

L’article 17 précise que la publicité est organisée par voie d’un affichage immédiat et intégral, quinze jours durant. Comme de droit, les délais de recours prennent cours à compter de la prise de connaissance de l’acte pour ceux à qui il doit être envoyé et à compter du premier jour qui suit la période de son affichage pour les autres. L’affichage et la notification portent sur la décision proprement dite, à l’exclusion de ses annexes. La notification est faite par l’autorité qui a pris la décision à notifier, soit le gouvernement sur recours. Ici aussi, comme pour l’article 16, le demandeur s’entend de toutes les personnes et autorités visées à l’article 8 » (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2013-2014, n° 902/1, p. 8).

3. Il ressort de ce qui précède qu’en vertu de l’article 17 du décret, il incombe au collège communal d’informer le « demandeur » – soit la ou les personnes ou autorités visées à l’article 8 du même décret ayant soumis la demande de création, de modification ou de suppression d’une voirie communale – de la décision ou de l’absence de décision du conseil communal, par envoi permettant de lui donner date certaine, dans les quinze jours de l’adoption de celle-ci ou de l’échéance du délai imparti au conseil communal pour ce faire.

4. Si la délibération de l’autorité compétente relative à l’ouverture, la modification ou la suppression d’une voirie communale constitue un acte de nature réglementaire, cette caractéristique est sans incidence sur le fait qu’en vertu de l’article 17, alinéas 1^{er} et 3, du décret du 6 février 2014, la délibération du conseil communal relative à la voirie doit être notifiée à certaines personnes. Dans ce cas, seule la notification, pour ceux envers qui elle doit avoir lieu, fait courir le délai de recours auprès du Gouvernement.

5. En l’espèce, la décision du conseil communal du 17 novembre 2020 a été adoptée dans le délai de trente jours à dater de la réception, intervenue le 28 octobre 2020, de la lettre de rappel visée à l’article 16 du décret du 6 février 2014 précité.

La partie requérante ne soutient pas que, conformément à l'article 17 de ce décret, le collège communal a informé la partie intervenante par envoi dans les quinze jours à dater de la décision précitée.

Il ressort néanmoins des pièces produites par les parties que le dispositif de cette décision a été porté à la connaissance de la partie intervenante au détour d'un courriel adressé à son conseil le 2 mars 2021, dans le cadre de l'instruction du recours qu'elle a introduit le 11 décembre 2020 à l'encontre d'une décision implicite de refus d'ouverture de voirie.

6. À supposer que l'envoi de ce courriel du 2 mars 2021 puisse tenir lieu d'envoi de la décision du conseil communal visé à l'article 17 du décret précité, le recours administratif introduit le 17 mars 2021 par la partie intervenante à l'encontre de la décision du conseil communal du 17 novembre 2020 l'a été dans le délai de 15 jours prescrit par l'article 18 du même décret.

7. C'est dès lors sans commettre d'erreur que l'auteur de l'acte attaqué a pu déclarer ce recours recevable *ratione temporis* en ne prenant pas l'affichage de la décision contestée comme point de départ du délai de recours.

8. Enfin, l'argument pris de la violation des règles d'égalité et de non-discrimination soulevé dans le dernier mémoire est tardif, à défaut de relever de l'ordre public.

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

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article D.IV.41 du CoDT, des articles 1^{er} et 9 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des principes généraux de bonne administration, du principe général de motivation interne des actes administratifs, de l'effet utile de la procédure d'enquête publique et du devoir de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation, du manque d'examen sérieux du dossier et de la contradiction dans les motifs.

En une première branche, elle reproche à l'acte attaqué de ne pas prendre en compte les réclamations déposées lors de l'enquête publique. Elle estime que le

motif de l'acte attaqué suivant lequel la mise en sens unique, la limitation de la vitesse à 30 km/h et l'augmentation du trafic sont des équipements de voirie procédés d'une erreur manifeste d'appréciation, d'autant plus que le décret du 6 février 2014 précité fait référence à l'ordre public parmi les composantes duquel figure la sécurité publique. Elle expose à cet égard que la jurisprudence est fixée en ce sens que l'équipement des voiries consiste dans le creusement de chemins, les travaux de déblaiement, de rehaussement et de durcissement, la construction du réseau d'égouts et de raccordement pour les différentes habitations à la distribution du gaz, de l'eau, de l'électricité et du téléphone, le coffrage des chemins, le revêtement, les bordures et les trottoirs. Elle considère que le fait, pour l'auteur de l'acte attaqué, de ne pas répondre aux observations pertinentes relatives à l'augmentation du trafic et, par conséquent, à l'augmentation des dangers pour les usagers faibles, constitue une violation des principes généraux de bonne administration, des principes de motivation interne et de l'effet utile de l'enquête publique. Elle ajoute que les motifs de l'acte attaqué relatifs aux impétrants sont contradictoires avec la position consistant à ne pas prendre en compte les réclamations relatives aux équipements de voirie.

En une deuxième branche, elle fait valoir qu'en se fondant uniquement sur le recours introduit par la partie intervenante, l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, et passe sous silence les avis et réclamations émis dans le cadre de l'instruction de l'autorisation de voirie, en particulier ses propres arguments.

Elle rappelle les trois objectifs que doit poursuivre la décision de création ou de modification d'une voirie communale selon l'article 9 du décret du 6 février 2014 précité.

Elle considère que l'objectif d'amélioration du maillage existant n'est pas rencontré en l'espèce vu le faible nombre de connexions avec le réseau routier actuel et le grand nombre de voies sans issue envisagées dans le projet.

Quant à l'objectif de faciliter le cheminement des usagers faibles, elle expose qu'il ressort des plans de la demande que la majorité des nouvelles voiries sont prévues pour les automobilistes et que les quelques sentiers prévus pour les usagers faibles sont concentrés au centre du site. Elle estime que les limitations de vitesse envisagées pour les voiries projetées ne permettent pas d'atteindre l'objectif précité compte tenu de la densité du projet et du nombre de véhicules qui seront présents en permanence sur le site.

Elle estime que l'objectif d'encourager l'utilisation des modes doux de communication n'est pas non plus rencontré dans le projet, celui-ci réservant une trop faible proportion des voiries aux piétons et aux cyclistes au regard de son ampleur. Elle dénonce les chiffres produits par la partie intervenante à l'appui de son recours administratif à propos de l'affectation des différentes zones constituant la voirie, en soulignant que les deux placettes envisagées comme des espaces partagés sont principalement destinées au stationnement de véhicules. Elle fait valoir que, dans son avis, la CRMSF a recommandé que le projet soit davantage aéré et alimenté d'un réel plan d'aménagement paysager. Elle se fonde également sur sa propre décision du 17 novembre 2020 aux termes de laquelle il est fait référence à la notion de « ville-parc ».

Elle fait référence à son plan communal de mobilité (PCM), adopté en 2002, dont elle expose les quatre buts. Elle relève également que dans un rapport de synthèse relatif à l'actualisation de ce plan, la forte surreprésentation des usagers dits « faibles » dans les victimes d'accidents de la route a été mise en exergue. Elle considère qu'en l'espèce, le projet, se situant à proximité immédiate de la N55 et la N355, lesquelles permettent l'accès au centre-ville de La Louvière depuis l'autoroute à une vitesse élevée, entraînera un trafic plus important sur ces nationales et, par conséquent, plus de risques pour les usagers faibles qui les empruntent.

En une troisième branche, elle fait valoir qu'en ne tenant pas compte des observations émises à propos du non-respect des objectifs visés à l'article 9 du décret du 6 février 2014 précité dans la note qu'elle a déposée le 2 mars 2021 et en se limitant à se rallier aux arguments développés dans son recours par la partie intervenante, l'auteur de l'acte attaqué a méconnu les principes de bonne administration et, plus particulièrement, le devoir de minutie.

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elle réplique que, compte tenu de la jurisprudence sur la notion d'équipement de voirie et des travaux préparatoires relatifs à l'article 129bis du CWATUP, dont le contenu a été repris à l'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014 précité, le fait de considérer que la mise en sens unique, la limitation de la vitesse à 30 km/h et l'augmentation du trafic sont des équipements de voiries constitue une erreur manifeste d'appréciation. À son estime, l'auteur de l'acte attaqué a considéré que la bande allouée aux impétrants touche à la notion d'équipement de voirie de sorte qu'en faisant valoir par ailleurs que les réclamations relatives aux équipements de voirie ne peuvent pas être prises en considération, la motivation de l'acte attaqué est contradictoire et ce, même si l'intention de l'autorité délivrante était d'écarter toute confusion quant à la largeur de la voirie.

Sur la deuxième branche, elle expose que si le décret précité ne donne pas de définition des objectifs visés à l'article 9, il convient de les appréhender dans leur sens usuel. Elle se réfère à la définition de la notion de maillage donnée dans la jurisprudence. Elle déduit des éléments figurant dans le mémoire en intervention à propos du nombre de connexions sur le réseau routier existant que c'est de manière erronée que l'acte attaqué fait valoir que le projet prévoit quatre jonctions principales, trois jonctions secondaires et trois liaisons piétonnes. Elle expose que l'un des buts poursuivis par son PCM est d'améliorer les conditions de déplacement (confort et sécurité) pour l'ensemble des usagers, notamment les cheminements des piétons, des cyclistes et des personnes à mobilité réduite et elle soutient que le projet ne répond pas à ce but.

Sur la troisième branche, elle fait valoir qu'en vertu de son devoir de minutie, l'auteur de l'acte attaqué devait prendre en compte la note qu'elle a déposée le 2 mars 2021 et répondre aux arguments qui y étaient contenus. Elle soutient que le recours introduit par la partie intervenante ou bien ne répond pas aux remarques formulées à l'appui de cette note, ou bien y répond de manière inadéquate.

C. Le dernier mémoire

Au sujet de la première branche, elle maintient que la motivation de l'acte attaqué ne contient aucune réponse à certaines remarques faites dans les réclamations, en particulier celle faisant état d'une alternative qui consiste en la création d'une connexion de délestage automobile ainsi que celle relative aux nuisances engendrées par l'augmentation du trafic et à l'accès du projet aux véhicules de secours.

Au sujet de la deuxième branche, elle affirme que le projet prévoit des « amorces de voiries » qui sont sans issues, ce qu'elle estime contraire à l'amélioration du maillage des voiries. Elle soutient qu'au regard de la superficie totale des espaces réservés à la circulation, seule une faible part est exclusivement consacrée aux usagers faibles.

Au sujet de la troisième branche, elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de s'être contenté de se référer aux éléments invoqués par la demanderesse d'autorisation et de les avoir simplement reformulés dans d'autres motifs sans apporter de réponse circonstanciée aux éléments qu'elle avait soulevés.

V.2. Examen

A. Sur la première branche

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

L'article 9, § 1^{er}, du même décret dispose comme il suit :

- « La décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale contient les informations visées à l'article 11.
Elle 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.
Elle est consignée dans un registre communal indépendant du registre des délibérations communales prévu par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.
La décision du conseil communal ou du Gouvernement ne dispense pas du permis d'urbanisme requis ».

L'article 11 du décret est libellé de la manière suivante :

- « Le dossier de demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale, transmis au conseil communal, comprend :
1° un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ;
2° 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° un plan de délimitation.

Le Gouvernement peut préciser les formes de la demande ».

2. Si les décisions sur la création ou la modification d'une voirie communale sont des décisions réglementaires qui échappent dès lors à l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991, il n'en demeure pas moins que, comme tout acte administratif, un règlement doit reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent, en l'absence de motivation formelle, ressortir des pièces du dossier administratif.

En particulier, la motivation en réponse aux réclamations ne doit pas nécessairement transparaître de l'acte attaqué lui-même, pour autant qu'il ressorte à suffisance du dossier administratif les raisons pour lesquelles son auteur est passé outre aux griefs formulés lors de l'enquête publique.

Enfin, il résulte de la nature et des objectifs des décisions de création, modification ou suppression de voiries communales que seules les incidences principales du projet sur l'environnement doivent être analysées par les autorités à

ce stade, les autres incidences devant être appréciées par l'autorité chargée de statuer sur les demandes de permis d'urbanisme ou d'urbanisation consécutives.

3. En l'espèce, la délibération du conseil communal de La Louvière du 17 novembre 2020 reprend un résumé des principaux arguments exposés dans le cadre de celle-ci, parmi lesquels figurent les arguments suivants :

- « - L'opportunité de la création d'une connexion de délestage automobile vers la rue de l'Hospice, en vue de ne pas amplifier les problématiques de mobilité déjà existantes aux connexions de la rue Infante Isabelle, de l'avenue du Bailli et de la rue de la Gripagne ;
[...]
- Le maillage routier trop faible (le projet n'envisage que deux connexions sur le réseau routier existant) ;
[...]
- L'augmentation de la circulation induite par un tel projet et les nuisances que cette augmentation génère (nuisances sonores, vibrations et fissures dans les façades) ;
- Les dangers que va engendrer l'augmentation de la circulation, comme la difficulté de manœuvrer dans la rue, ou la difficulté que certains véhicules d'urgence peuvent avoir à franchir la rue Infante Isabelle ».

4. L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

- « Considérant que sur le fond, quant aux arguments de recours, il s'impose de relever que l'article 2, 2° du décret précise qu'il y a lieu d'entendre par "modification d'une voirie communale", l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, "à l'exclusion de l'équipement des voiries" ; que le commentaire des articles du décret du 6 février 2014 souligne de même que "la modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition, mais il n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public" ;

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer, dans le cadre du présent recours, uniquement sur le principe même des modifications, suppressions et créations des voiries communales et non sur l'aménagement de ces voiries entre ses limites extérieures ; que la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret des voiries sort effectivement du champ d'application du décret du 6 février 2014 ; que, dès lors, les réclamations, observations, remarques et autres suggestions relatives à l'équipement des voiries (la mise en sens unique, la limitation de la vitesse à 30 km/h), l'augmentation du trafic ..., ne peuvent être prises en considération dans le cadre de la présente procédure ;

Considérant, en outre, que les réclamations, suggestions et autres questions liées à l'urbanisation du site et du quartier (avec pour conséquences la perte d'intimité, les nuisances visuelles et sonores, la perte d'une zone libre de construction, la dévaluation des habitations existantes), à la programmation du projet (et notamment la densité, les zones de recul, les immeubles à appartements), à la gestion du chantier (nuisances sonores, stabilité des constructions voisines ...), à la nature du sol (marécages, mines ...), au risque d'inondations, à l'augmentation du trafic (avec les risques et nuisances y liés, les difficultés de manœuvrer et l'accès aux véhicules de secours), relèvent du permis d'urbanisation et non de la décision relative à la création de la voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ;

Considérant que pour rappel, 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 la 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 la 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 que les éléments suivants développés dans le cadre du recours par la demanderesse sont pertinents et qu'il y a lieu de s'y rallier en ce qu'ils démontrent que la demande s'inscrit pleinement dans les objectifs visés aux articles 1^{er} et 9 [...] du décret du 6 février 2014 :

[...]

“Réponse aux arguments de la Ville de LA LOUVIERE

[...]

Considérations techniques

[...]

3. ‘Il ressort de ces plans que la majorité des nouvelles voiries sont prévues pour les automobilistes. Les quelques sentiers prévus pour les usagers faibles sont concentrés au centre du site et ne semblent pas améliorer le déplacement des usagers faibles’ (point 25, p. 8, annexe 3.2).

Ce n'est toujours pas exact.

En effet, le projet met l'accent sur la valorisation des déplacements par les usagers faibles. Les conseils de la Ville précisent exclusivement les vitesses autorisées au niveau de chacune des voiries prévues dans le projet, sans dire en quoi les vitesses retenues seraient de nature à ruiner l'accueil des usagers faibles...

[...]

Ajoutons qu'outre le type d'aménagement, les régimes de vitesse envisagés (20 et 30 km/h) sur les voiries du site démontrent de l'importance de la prise en compte de la sécurité des usagers faibles.

[...]

4. ‘Le projet induira inévitablement une augmentation de la circulation et, par conséquent, une augmentation des dangers. Une série de problématiques liées à la mobilité affecte déjà la zone du projet, notamment au niveau des connexions de la rue Infante Isabelle, de l'avenue du Bailli et de la rue de la Gripagne. La densification prévue par le projet impliquera forcément une augmentation du trafic routier’ (point 25, pp. 89, annexe 3.2).

La Ville de La Louvière verse encore dans des approximations, qui ne tiennent pas compte de la réalité et des pièces du dossier ;

L'étude d'incidences sur l'environnement dispose en effet que (p. 153) :

‘Une fois le projet complètement mis en œuvre, celui-ci générera du trafic supplémentaire. En heure de pointe, le projet sera générateur d'environ

262 EVP/h. Auquel il faut ajouter le charroi généré par le permis d'urbanisation du site dit la Jobrette qui sera de 161 EVP/h.

Le trafic supplémentaire cumulé de ces deux projets n'engendrera pas de problème significatif au niveau des voiries ou au niveau des carrefours à proximité à l'exception de légers dysfonctionnements durant les heures de pointe au niveau du carrefour rue de l'Infante Isabelle/rue de la Gripagne où la capacité théorique de ce carrefour passera entre 60 à 70 %.

En ce qui concerne la sécurité au sein du périmètre de projet, les points d'accès au projet constituent les lieux les plus importants. Il ressort de l'analyse que la visibilité n'est pas optimale au niveau de l'accès rue du Home, c'est pourquoi, il est recommandé de limiter la vitesse autorisée de cette voirie à 30 km/h.

La localisation des accès au futur quartier au droit des voiries existantes est cohérente au regard du réseau routier. En effet, le projet générera de nouvelles liaisons entre les rues existantes mais aucun trafic de transit n'est attendu au vu du traitement prévu pour les voiries'.

Les données relevées par l'auteur de l'étude démontrent que le projet ne suscite aucune problématique particulière en matière de mobilité. Les affirmations péremptoires et non étayées de la Ville de La Louvière sont, partant, mises en échec.

Cet extrait de l'étude d'incidences permet en outre de mettre en exergue le manque total de pertinence de l'argument selon lequel le projet serait de nature à causer un trouble à l'ordre public. La salubrité et la sécurité sont assurées (contrairement à ce qu'indiquent les conseils de la Ville au point 28, p. 11, de l'annexe 3.2)";

[...]

Considérant que le plan de délimitation du domaine public tient compte de l'ensemble des superficies qui seront rétrocédées à la Ville de La Louvière ; que celui-ci intègre le placement de la bande allouée aux impétrants ; que l'emprise de cette bande varie de 1 à 1,10 m de part et d'autre de la voirie en fonction de la zone ; que l'objectif de cette zone est clairement prévu dans le cahier des objectifs :

D.4.3 Limiter les coûts d'urbanisation et faciliter les éventuelles interventions et modifications ultérieures sur les réseaux techniques.
--

Moyens de mise en œuvre de l'objectif

En fonction de la localisation au sein du périmètre, une zone de réservation est prévue afin de permettre le placement des réseaux d'impétrants. Située sur fond public, cette zone est gérée et entretenue par les privés. Elle est *non aedificandi*, son aménagement est similaire à la zone d'avant-cours.

Considérant que l'objectif principal de cette zone intégrée dans le plan de délimitation et qui peut porter à confusion quant à la largeur qu'aura la voirie est bien de réduire les coûts d'urbanisation ; que le placement des impétrants hors voirie permet d'éviter d'effectuer des travaux d'ouverture de voirie lors de chaque demande de raccordement particulier (par exemple eaux, électricité, télécommunication) et évite ainsi de déformer la structure de la voirie et les trottoirs sur le moyen et le long terme ; que ce principe permet de pérenniser la voirie et d'éviter les interventions dans des zones revêtues ».

5. Par les motifs qui précèdent, l'autorité de recours apporte une réponse suffisante aux critiques formulées dans les réclamations déposées lors de l'enquête

publique et reprises par la partie requérante dans sa note du 2 mars 2021, à propos de l'incidence du projet en termes de sécurité routière et de mobilité, au regard de l'objet de l'acte attaqué qui se limite à autoriser l'ouverture de voiries communales.

La partie requérante se méprend sur la portée de l'acte attaqué lorsqu'elle en déduit que son auteur considère que la mise en sens unique et la limitation de la vitesse à 30 km/h relèvent de l'« équipement des voiries ». Compte tenu de la motivation précitée, l'autorité de recours ne peut en effet qu'avoir visé la pose des panneaux de signalisation idoines, lesquels constituent effectivement des équipements de voirie.

Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué ne se prononce pas sur la question des réseaux de distribution d'eau, d'électricité, de gaz et du téléphone, lesquels relèvent de l'« équipement de la voirie » explicitement exclu de la notion de « modification d'une voirie communale » visée à l'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014 précité. Il se limite en effet à préciser que la voirie communale à créer ne s'étend pas, dans sa largeur, à la « zone de réservation » destinée à accueillir, en sous-sol, les impétrants. L'acte attaqué ne comporte dès lors pas la contradiction dans les motifs alléguée par la partie requérante.

6. Il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

7. Les objectifs visés par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale sont énoncés aux articles 1^{er}, 9 et 11, déjà reproduits.

Sous réserve de respecter ces objectifs 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 d'une voirie communale. Elle doit également inscrire son appréciation en opportunité en lien avec la nature et l'objet d'une telle demande.

Par ailleurs, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et de la requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance de l'autorisation et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

8. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que les éléments suivants développés dans le cadre du recours par la demanderesse sont pertinents et qu'il y a lieu de s'y rallier en ce qu'ils démontrent que la demande s'inscrit pleinement dans les objectifs visés aux articles 1^{er} et 9 [...] du décret du 6 février 2014 :

[...]

“Réponse aux arguments de la Ville de LA LOUVIERE

[...]

Considérations techniques

[...]

1. ‘Le maillage routier est trop faible (le projet n’envisage que deux connexions sur le réseau routier existant)’ (point 24, p. 6, annexe 3.2).

Ce n’est pas exact.

Le projet prévoit en réalité trois connexions sur le réseau routier existant. Ces connexions sont localisées sur la figure ci-dessous. Il s’agit :

- d’une connexion avec la rue de l’Hospice à l’Ouest
- d’une connexion avec l’Avenue du Bailli à l’Est
- d’une connexion avec la rue du Home au Nord

Une connexion motorisée au sud au niveau de la rue de l’Hospice n’était pas envisageable au vu de la topographie des lieux et n’était d’ailleurs pas prévue par le SOL “La Gripagne”. Néanmoins, un cheminement doux est prévu pour offrir un raccourci aux habitants du quartier.

[...]

En toute hypothèse, la triple connexion actuelle permet d’assurer la connexion du futur quartier avec le réseau environnant. Le développement futur du solde urbanisable correspondra *in fine* au maillage dessiné par le SOL “La Gripagne”.

2. ‘Le projet prévoit une série de voies sans issues, comme cela ressort du plan ci-dessus’ (point 24, p. 7, annexe 3.2.).

Ce n’est, à nouveau, pas exact.

La demande de permis d’urbanisation ne prévoit aucune voie sans issues.

La Ville de La Louvière semble faire référence aux ‘amorces de voiries’ devant permettre le développement ultérieur de la zone (partie sud-ouest) conformément au SOL “La Gripagne”. La figure ci-dessous reprend le maillage viaire prévu par la demande de permis d’urbanisation et les possibilités de raccordement avec le réseau viaire prévu par le SOL dans la partie sud-ouest (en gris).

[figure]

Le maillage viaire a donc été dessiné en vue de correspondre aux développements futurs du site. La demande de permis d'urbanisation s'inscrit résolument dans la durée.

Il faut, au demeurant, soulever qu'en accord avec le Collège communal et le Fonctionnaire délégué, il a été décidé de ne pas prévoir de connexion motorisée au centre du périmètre (cercle rouge), celui-ci étant destiné à accueillir un espace vert public et à créer un maillage vert au sein de la zone. Ceci permet d'adapter les prescriptions du SOL dans leur temps.

3. 'Il ressort de ces plans que la majorité des nouvelles voiries sont prévues pour les automobilistes. Les quelques sentiers prévus pour les usagers faibles sont concentrés au centre du site et ne semblent pas améliorer le déplacement des usagers faibles' (point 25, p. 8, annexe 3.2).

Ce n'est toujours pas exact.

En effet, le projet met l'accent sur la valorisation des déplacements par les usagers faibles. Les conseils de la Ville précisent exclusivement les vitesses autorisées au niveau de chacune des voiries prévues dans le projet, sans dire en quoi les vitesses retenues seraient de nature à ruiner l'accueil des usagers faibles.

La Ville occulte totalement la vocation première des espaces publics qui seront créés et du type d'aménagement proposé. La grande majorité de ceux-ci seront aménagés sous forme d'espaces partagés qui, par définition, donnent la priorité aux usagers faibles. Seule la voirie 'principale' alloue un espace exclusivement aux déplacements motorisés. Cette dernière est néanmoins pourvue de trottoirs d'1,5 m de part et d'autre. Le tableau ci-dessous permet une rapide comparaison des superficies par type d'utilisateur prioritaire prévues par le projet.

[tableau]

La zone de roulage réservée exclusivement aux véhicules au niveau de la voirie 'principale' présente, quant à elle, une surface de 4.052 m².

On constate dès lors que, sur un total de 15.916 m², près de 75 % de la superficie des espaces donnent la priorité aux usagers faibles.

Contrairement à ce qu'indiquent les conseils de la Ville, le projet accorde une place prééminente aux déplacements lents. Les usages faibles ne sont, partant, pas relégués au centre du site. Le projet permet donc bien de 'faciliter le cheminement des usagers faibles' tel que visé par le décret-voirie.

Ajoutons qu'outre le type d'aménagement, les régimes de vitesse envisagés (20 et 30 km/h) sur les voiries du site démontrent l'importance de la prise en compte de la sécurité des usagers faibles.

Rappelons encore qu'en accord avec le Collège communal et le Fonctionnaire délégué, le projet s'écarte du SOL pour réduire l'emprise de la voirie et allouer plus d'espaces à la rencontre, à la nature et à la mobilité douce. En effet, afin d'améliorer le projet d'urbanisation prévu dans le SOL initial, deux voiries ont été supprimées et remplacées par un espace vert public qualitatif permettant de faire le lien avec les 2 placettes prévues, ce qui répond assurément à l'objectif de convivialité de la voirie. Ces voiries sont identifiées sur la figure ci-dessous :

[figure]

[...]

5. ‘Les espaces de convivialité auxquels il est fait référence visent en réalité à une placette unique au centre du projet. Les deux autres placettes sont, quant à elles, principalement destinées au stationnement’ (point 26, p. 10, annexe 3.2).

Les propos de la Ville de La Louvière sont, encore et toujours, imprécis.

D’une part, le projet prévoit un espace vert central public central, et non ‘une placette centrale’.

D’autre part, les deux autres places présentent certes une certaine surface dédiée au stationnement des véhicules, mais la surface affectée à cette activité reste secondaire. Il suffit pour s’en convaincre de prendre connaissance du plan qui suit (plan, faut-il le rappeler, qui a été sollicité par la Ville lors de l’élaboration du projet... ; il s’agit du plan PUR3_P7).

[plans]

À cet égard, il convient également de se rappeler que le cahier des objectifs précise que le stationnement est autorisé dans ces espaces à titre subsidiaire (objectif C.4.1) :

‘Les places publiques sont aménagées selon une conception d’ensemble et sur le principe de l’espace partagé. Elle[s] joue[nt] le rôle de lieu de convivialité et de rencontre entre les habitants du quartier. La plantation d’arbres et de haies, la création d’îlots verdurisés, les accès aux constructions et l’installation de mobilier urbain sont autorisés dans cette zone du moment qu’ils ne nuisent pas à la visibilité, ne gênent pas la circulation des usagers ou l’accès aux propriétés riveraines. De même, cette zone peut accueillir si nécessaire les dispositifs de gestion des eaux.

Le stationnement y est également autorisé à titre subsidiaire’.

Pour atteindre cet objectif, le cahier des objectifs prévoit que la totalité du stationnement lié aux immeubles à appartements est réalisée en sous-sol (objectif C.3.4). Il s’agit d’une option urbanistique déterminante dans le cadre la réalisation de l’objectif précité.

[...]

Il découle également de tout ce qui précède que le projet répond au Plan Communal de Mobilité de la Ville de La Louvière. Les conditions de déplacement, tant en termes de confort que de sécurité, sont garanties par l’aménagement viaire proposé.
[...]

[...]

Considérant qu’il y a déjà lieu de préciser que ce projet porte sur la création de voiries et espaces publics qui se raccordent aux différentes voiries existantes qui bordent cet îlot ;

que ce projet sera phasé dans le temps, en 5 étapes distinctes, à savoir :

- 1^{ère} phase : voirie depuis la rue de l’Hospice qui donnera accès à 20 habitations ;
- 2^{ème} phase : voirie depuis la rue du Bailly qui desservira une placette, un parc, deux immeubles à appartements (de 20 et 28 logements) et 32 maisons ;

- 3^{ème} phase : dans le prolongement de la 1^{ère} phase, une voirie avec une large placette (comprenant différents puits de mine découverts), desservant un immeuble de 34 appartements et 33 habitations ;
- 4^{ème} phase : poursuite de la voirie de la phase 2 jusqu'à la rue du Home, qui donnera accès à un immeuble de 28 appartements et 36 habitations ;
- 5^{ème} phase : boucle au niveau de la phase 2 ;

Que l'objectif de ces futurs équipements publics est de donner accès, entre autres, au nouveau quartier envisagé, objet de la demande de permis d'urbanisation ; que 116 emplacements de stationnement sont envisagés sur le domaine public ;

Considérant que ces nouvelles voiries renforceront indéniablement le maillage des voiries existantes ;

Considérant que le projet, tel que conçu, n'hypothèque aucunement l'urbanisation des parcelles voisines encore vierges de toute construction ; qu'à terme, l'extension de ce domaine public sera donc possible ; qu'il sera indispensable pour assurer la constructibilité et la densification de ces biens et ce, dans le respect d'un des objectifs territoriaux qui consiste à éviter l'étalement urbain, alors que ces parcelles constituent un îlot constructible, idéalement situé par rapport au centre-ville, aux infrastructures, services et autres commodités ;

Considérant que, contrairement à certaines réclamations émises dans le cadre de l'enquête publique, le maillage prévoit, à terme, avec les voiries périphériques existantes :

- quatre jonctions principales (y compris la drève) ;
- trois jonctions secondaires ;
- trois liaisons piétonnes ;

Que vu le phasage envisagé, dans un premier temps, seules deux jonctions principales et deux piétonnières sont prévues ;

Considérant que le projet porte également sur la modification de la rue de l'Hospice sise à l'Ouest de la parcelle par la création d'une bande de 3 mètres qui permettra d'élargir son gabarit et ainsi aménager un trottoir ;

[...]

Considérant, en outre, au regard des objectifs du Schéma d'Orientation Local, que le tracé des voiries et espaces publics envisagés respecte globalement celui préconisé au plan de destination ; que ces derniers permettent également, en grande partie, de respecter l'organisation spatiale des futures constructions, conformément aux dispositions spécifiques définies pour ce quartier résidentiel ; que par sa configuration, l'espace est structuré de telle manière à développer de l'habitat unifamilial et des immeubles à appartements, implantés en ordre continu et semi-continu, dans le respect de la trame qui s'apparente aux quartiers voisins ; qu'il induit également une diversification de taille et de configuration des parcelles qui en dépendent et de l'implantation des constructions y prévues ;

Considérant que, toutefois, des variations sont constatées quant au tracé de l'espace public central et les voies qui y accèdent ; qu'à ce propos, ces modifications sont opportunes dans le sens où elles induisent la création de trois espaces de convivialité supplémentaires desservis par des chemins dédiés aux modes de déplacement doux ; qu'une jonction est envisagée depuis la place publique plantée qui intègre les puits de mine existants ; qu'incontestablement, ces changements amélioreront sensiblement le réseau viaire, permettront aux futurs usagers de bénéficier d'espaces conviviaux et contribueront à une "dédensification", en réponse à l'avis de la Commission Royale des Monuments, Sites et Fouilles qui pour rappel avait émis un avis favorable en date du

14 novembre 2018 en estimant “l’absence d’incidences sur le site classé” ; qu’une jonction supplémentaire est également envisagée quasiment dans l’axe du piétonnier qui donne accès à la rue de l’Hospice sise au Sud de la parcelle ; que cette dernière semble opportune alors qu’elle favorisera les modes de déplacements doux sécurisés par ce tronçon qui sera verdurisé et qui constituera un raccourci à l’abri des circulations automobiles vers les divers espaces publics envisagés au centre du projet ;

Considérant que ce projet prévoit également, et contrairement au plan de destination du SOL, une placette en vue de desservir 5 habitations ; qu’il ne s’agit aucunement d’une voirie en “cul-de-sac” mais bien d’un petit espace public (élargissement de la voirie prenant la forme d’une placette secondaire) qui disposera d’un petit îlot de verdure autour duquel s’organise quelques habitations et qui permet d’apporter une réponse à la demande en stationnement ; que cette dilatation de la voirie sous la forme d’une placette résulte de la configuration du périmètre et permet d’assurer une exploitation rationnelle des parcelles d’angle, que le choix de privilégier une placette permettant en outre de garantir la convivialité dans le quartier ».

9. Il ressort de cette motivation que l’auteur de l’acte attaqué a examiné la question de savoir si le projet de création de voiries communales respectait les objectifs poursuivis par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. Elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles les griefs formulés par la partie requérante dans sa note du 2 mars 2021 n’ont pas été retenus.

Ainsi, quant à l’objectif de l’amélioration du maillage des voiries, l’autorité :

- indique que le projet porte sur la création de voiries qui se raccordent aux différentes voiries existantes qui bordent l’îlot dans lequel il s’implante ;
- expose les raisons, liées à la topographie des lieux, pour lesquelles il n’a pas été possible d’envisager une voirie pour les véhicules motorisés donnant sur la rue de l’Hospice au sud, tout en soulignant qu’une jonction piétonne permet toutefois de rejoindre cette dernière au sud ;
- estime que le projet n’est pas à l’origine de la création de voirie en cul-de-sac et que seules des amorces de voiries, ne donnant au demeurant accès à aucune partie du projet d’urbanisation et partant n’obligeant à aucun rebroussement, sont créées dans la perspective du développement éventuel et futur de l’îlot.

Quant aux objectifs visant à faciliter le cheminement des usagers faibles et encourager l’utilisation des modes doux de communication, l’auteur de l’acte attaqué considère que le projet litigieux, dans son ensemble, y participe en prévoyant :

- des chemins dédiés exclusivement aux modes de déplacement doux au centre du périmètre du projet d’urbanisation et rejoignant notamment la rue de l’Hospice au Sud ;

- des voiries et placettes aménagées sous la forme d'espaces partagés, donnant la priorité aux modes de déplacement doux ;
- des limitations de vitesse à 20 et 30 km/h sur toutes les voiries et placettes ;
- des trottoirs le long des voiries non aménagées sous la forme d'espaces partagés, lesquelles représentent seulement 25 % de la superficie des espaces dédiés au passage du public.

10. La partie requérante ne rapporte pas la preuve que l'ouverture des voiries communales contrevient aux objectifs poursuivis par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. Elle ne démontre pas que les motifs de l'acte attaqué sont entachés d'une erreur de fait. Enfin, elle reste en défaut d'établir que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En particulier, la circonstance que les deux placettes du projet sont principalement destinées au stationnement ne leur ôte pas leur caractère d'espace partagé.

11. Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué n'affirme pas que près de 75 % de la superficie des espaces dédiés au passage du public sont exclusivement réservés aux modes de déplacement doux, mais uniquement qu'ils donnent la priorité à ceux-ci, soit parce qu'ils leur sont effectivement réservés, soit parce qu'ils sont envisagés sous la forme d'espaces partagés. La partie requérante n'établit pas que l'autorité de recours a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne prenant pas seulement en compte la superficie des espaces exclusivement réservés aux modes de déplacement doux et en se fondant également sur d'autres éléments du projet destinés à favoriser leur développement sur le site.

12. Pour le surplus, la partie requérante n'expose pas en quoi l'avis de la CRMSF du 2 juillet 2019, selon lequel il est nécessaire que le projet soit davantage aéré et alimenté d'un réel plan d'aménagement paysager, présente un lien avec les objectifs visés à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité.

En tout état de cause, l'autorité répond expressément au souhait exprimé par la CRMSF visant à dédensifier le projet.

13. Enfin, le fait que le projet d'urbanisation dans le cadre duquel la demande d'ouverture de voiries est sollicitée est générateur d'un trafic supplémentaire sur les voiries proches ne démontre pas que la demande elle-même, compte tenu de son objet limité à l'ouverture de voiries communales, contrevient aux objectifs précités.

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

C. Sur la troisième branche

15. S'agissant du grief, adressé à l'auteur de l'acte attaqué, de ne pas avoir pris en considération les différentes observations développées par la requérante dans sa note du 2 mars 2021 et de s'être contenté de se rallier aux arguments du recours porté devant lui, l'examen des deux premières branches du moyen a fait apparaître que ces différents griefs ont été pris en compte par l'autorité de recours, laquelle reproduit les arguments de la demanderesse d'autorisation qui répond à chacun d'eux et se rallie à cette analyse.

L'autorité de recours complète par ailleurs les arguments de la partie intervenante par d'autres motifs propres qui permettent également à la partie requérante de comprendre pourquoi ses griefs n'ont pas été retenus.

16. Il s'ensuit que la troisième branche du moyen n'est pas fondée.

17. En conclusion, le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses trois branches.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles D.6, 13° et 16°, D.29-1 à D.29-27, D.52 à D.61 et D.62 à D.74, R.52 à R.57 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles D.IV.14 et suivants du CoDT, des articles 1^{er}, 2, 7 à 20, 24 à 26, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles 1^{er}, 2, 3, 4, et 5 à 10 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, du principe général de motivation interne des actes administratifs, du devoir de minutie, du principe de légitime confiance et des principes généraux de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs et du défaut de motifs.

Elle fait valoir qu'en abordant la question du maillage des voiries en fonction de l'intégralité du territoire du SOL de « La Gripagne », et non pas au regard de la demande qui lui était soumise, l'auteur de l'acte attaqué a pris en

compte un projet global qui s'inscrit dans une procédure d'autorisation en plusieurs étapes et devait dès lors être précédé d'une évaluation globale des incidences de ce projet lui permettant de statuer en connaissance de cause.

Elle estime que si le SOL doit être abordé dans son intégralité, la demande d'ouverture de voiries introduite par la partie intervenante a fait l'objet d'un saucissonnage illégal. Selon elle, compte tenu de la position de l'auteur de l'acte attaqué, une étude d'incidences sur l'environnement devait être réalisée sur l'entièreté du site avant qu'il ne se prononce sur la question des voiries. Elle affirme qu'il aurait fallu solliciter l'ouverture de toutes les voiries prévues au SOL, en accompagnant cette demande d'une évaluation globale des incidences du projet sur l'environnement.

Elle relève que si une évaluation des incidences sur l'environnement a été réalisée lors de l'adoption du SOL en 2003, la situation n'est plus la même 18 ans plus tard.

B. Le mémoire en réplique

Elle rappelle que le principe d'unicité de l'évaluation des incidences sur l'environnement est consacré en droit wallon au travers des articles D.68 et R.56 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Elle expose que ce principe trouve à s'appliquer lorsque plusieurs autorisations sont requises pour la réalisation d'un même projet et impose que chacune de ces autorisations soit soumise à une évaluation unique des incidences, qui doit également être globale.

Elle rappelle que c'est l'auteur de l'acte attaqué lui-même qui a pris l'initiative d'aborder la question du maillage en prenant en compte l'intégralité du SOL.

C. Le dernier mémoire

Elle maintient que c'est sur la base de l'urbanisation de l'ensemble du périmètre visé par le SOL que l'auteur de l'acte attaqué a apprécié si l'objectif d'améliorer le maillage des voiries était respecté. Elle fait valoir en particulier que les « amorces de voiries » sont incomplètes sans la réalisation du projet visant à mettre en œuvre le solde du SOL.

VI.2. Examen

1. En ce que la partie requérante déduit des motifs propres de l'acte attaqué (déjà reproduits) que son auteur a pris en considération, pour apprécier si l'objectif d'améliorer le maillage des voiries est respecté, l'urbanisation de l'ensemble du périmètre visé par le SOL, le moyen manque en fait. Il ressort en revanche de ces motifs que son auteur a appréhendé correctement l'objet du projet d'ouverture de voiries qui lui était soumis et dont la réalisation s'effectuera en plusieurs phases. Pour le surplus, l'autorité se limite à exposer que ce projet ne compromet pas l'urbanisation du solde du périmètre de ce schéma et qu'à terme, l'ensemble de ce périmètre présentera un maillage prévoyant, avec les voiries périphériques existantes, quatre jonctions principales, trois jonctions secondaires et trois liaisons piétonnes.

2.1 L'article D.68, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose comme il suit :

« S'il apparaît que, pour la réalisation du projet, plusieurs permis sont requis, l'évaluation des incidences sur l'environnement est mise en œuvre une seule fois et elle porte sur l'ensemble des incidences sur l'environnement que le projet est susceptible d'avoir ».

L'article R.56 du livre I^{er} du Code de l'environnement est libellé comme suit :

« Lorsque la mise en œuvre d'un projet requiert plusieurs permis indispensables à la bonne fin du projet et que l'un ou plusieurs de ces permis requiert une étude d'incidences, tous les permis sont soumis à une seule étude d'incidences et font l'objet :

- 1° d'une seule réunion d'information préalable ;
- 2° des consultations prévues à l'article D.71 ;
- 3° d'une enquête publique de 30 jours selon les modalités du Titre III de la Partie III de la Partie décrétable du présent Code, à l'exclusion de toute autre mesure de publicité visée par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49 ».

L'article D.6, 16°, du livre I^{er} du Code de l'environnement définit la notion de projet comme étant « toute opération, activité, ouvrage, construction, démolition, transformation, extension ou désaffectation d'installations modifiant l'environnement, dont la réalisation est envisagée par une personne physique ou morale, de droit public ou privé, et est subordonnée à autorisation préalable ».

2.2 Ces différentes dispositions expriment la nécessité de soumettre le projet à une seule évaluation préalable de l'ensemble de ses incidences. Il est interdit de scinder un projet unique afin de le soustraire à toutes ou certaines règles applicables à l'évaluation globale.

Pour apprécier si deux projets présentés comme distincts forment en réalité un seul et même projet, il y a lieu de vérifier, d'abord, l'existence d'une proximité géographique entre eux. Il y a lieu, ensuite, de vérifier l'existence d'un lien d'interdépendance fonctionnelle entre les projets. Ce lien d'interdépendance est établi quand les deux opérations sont incomplètes l'une sans l'autre. Ce lien n'est pas établi quand les deux projets peuvent être mis en œuvre indépendamment l'un de l'autre. Il y a encore lieu de tenir compte de ce que l'application du système d'évaluation des incidences unique suppose une certaine simultanéité dans la mise en œuvre des projets, mais un phasage des projets n'est pas de nature à exclure le projet unique quand il s'agit bien de réaliser un ensemble fonctionnel caractérisé par l'interdépendance de ses éléments. Il convient d'observer, enfin, qu'à défaut de cette interdépendance fonctionnelle, des liens ou des interactions entre des projets ne suffisent pas à créer le projet unique. Il y a dans la conception et la délimitation d'un projet par le maître de l'ouvrage une part nécessaire de subjectivité. La proximité géographique et l'interdépendance fonctionnelle ont, en revanche, un caractère objectif.

2.3 En l'espèce, la partie requérante reste en défaut d'établir que la réalisation du projet portant sur l'urbanisation du solde du périmètre visé par le SOL est « envisagée » par la partie intervenante et qu'elle formerait un projet unique avec le projet litigieux. En particulier, la partie requérante n'expose pas quel lien d'interdépendance fonctionnelle existerait entre ces différents projets ni pourquoi ils seraient incomplets l'un sans l'autre.

Si la réalisation du projet litigieux participe indéniablement à l'urbanisation globale du site « La Gripagne », ce seul lien ne suffit pas à établir qu'il constitue, avec le projet d'urbanisation du solde du périmètre de ce site, un seul et même projet. De plus, ces projets peuvent être mis en œuvre indépendamment l'un de l'autre.

3. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, 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 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay