

réalisation de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement s'imposait au stade de l'acte attaqué qui apparaît comme la première partie d'une autorisation au sens de l'article 1^{er} de la directive 2011/92, précitée.

Or il n'est pas contesté qu'aucune évaluation des incidences du projet de voirie sur l'environnement n'a eu lieu avant l'adoption de l'acte attaqué.

Il y a lieu de conclure que la seconde partie de la première branche et la seconde branche du deuxième moyen sont sérieuses.

[...]

Par ces motifs,

Le Conseil d'État décide :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune de Braine-l'Alleud est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

OBSERVATIONS

L'évaluation des incidences environnementales relatives aux décisions en matière de voirie communale: le législateur remis sur la bonne voie par le Conseil d'État?

INTRODUCTION

1. L'obligation d'évaluation des incidences environnementales des projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement trouve sa source, en droit européen, dans 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 (ci-après «la directive projets»). Elle a amené la Cour de justice et les législateurs nationaux à s'interroger sur les actes et décisions qui devaient faire l'objet d'une telle évaluation préalable, notamment lorsque le projet concerné nécessite plusieurs décisions consécutives pour être mis en œuvre.

Si cette question n'est pas neuve, force est de constater qu'elle n'est toujours pas entièrement résolue par les acteurs du droit de l'environnement dans de nombreux ordres juridiques nationaux.

L'arrêt commenté invite le législateur wallon à s'interroger sur la nécessité de réaliser une évaluation des incidences environnementales du contenu des demandes de création, de modification et de suppression d'une voirie communale, laquelle est historiquement réservée au conseil communal. Cette matière fait l'objet d'un régime autonome par rapport à celui de la police de l'aménagement du territoire⁽¹⁾.

Si l'arrêt semble trancher, *prima facie*, la question de la nécessité d'un système d'évaluation environnementale préalable aux décisions de voiries dans l'hypothèse où le projet qu'elles concernent implique une construction soumise à une autorisation urbanistique subséquente, cette solution n'est pas sans obstacles au regard du droit européen de l'environnement et du droit interne. En outre, nous verrons que plusieurs interrogations restent en suspens quant à d'autres hypothèses de demande de création, modification ou suppression de voiries communales.

Cet arrêt soulève en outre la délicate question du champ d'application de l'obligation d'évaluation environnementale des plans et programmes au regard du droit européen applicable. La présente note n'abordera cependant pas cette question, rapidement écartée par le Conseil d'État dans l'affaire en cause et qui mériterait un examen à part entière⁽²⁾.

L'arrêt commenté a été rendu par le Conseil d'État dans le cadre d'une procédure en suspension. La Haute juridiction administrative ne s'y prononce donc que « *prima facie* » et il conviendra d'attendre l'éventuelle décision de fond

⁽¹⁾ Pour un exposé fouillé de l'historique de cette situation et des motifs y liés, voy. D. LAGASSE, « Les "questions de voirie" au sens des articles 128 et 129 du CWATUP », *Am.-Env.*, 2007/1, pp. 5 à 8. Voy. également, plus récemment : M. JOASSART, « La voirie dans le Code du développement territorial », in M. DELNOY et C.-H. BORN, *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) – Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 586 à 590.

⁽²⁾ La police de la voirie pourrait cependant être concernée par cette question. En effet, le plan d'alignement, prévu par l'article 5 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale a un caractère réglementaire (article 2, 4^o, du décret). Il est ainsi susceptible de concerner plusieurs projets et de les déterminer, ce que consacre notamment le CoDT en faisant de l'alignement un motif légal de refus de permis ou une raison de la soumettre à des conditions (article D.IV.55 du code). Il n'en reste pas moins que le nombre de projets concernés par le plan d'alignement est plus ou moins limité, dès lors que l'alignement concerne les limites longitudinales présentes et futures de plusieurs, ou d'une seule voirie, le cas échéant limitée dans son étendue (voy. en ce sens, *Doc.*, Parl. wall., sess. 2013-2014, n^o 902/1, p. 6). Or la Cour de justice a considéré qu'était soumis à une protection procédurale environnementale au titre de plan et programme un « acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets [...] » (C.J.U.E., 27 octobre 2016, C-290/15, *d'Oultremont e.a.*, point 49). Sur cet arrêt et les questions y liées en matière de plans et programmes, voy. not. E. GONTHIER, « La Cour de justice de l'Union européenne définit la notion de "plan et programme" », *Am.-Env.*, 2017/3, pp. 181 à 191, à paraître ; F. HAUMONT, « Arrêt "d'Oultremont" : des lois et règlements soumis à évaluation environnementale préalable », *J.D.E.*, 2017, liv. 235, pp. 15 et 16 et C.-H. BORN, « L'inexorable progression de la participation du public dans le processus normatif en matière d'environnement et d'urbanisme », in X., *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, pp. 123 à 146.

pour en tirer des enseignements définitifs ou plus généraux⁽³⁾. Il n'en reste pas moins que l'on pourrait être tenté d'y voir un arrêt ayant vocation à s'ériger en arrêt de principe, dès lors qu'il a été rendu par une chambre statuant à trois juges et que le Conseil d'État s'est livré à un examen relativement long et documenté, alors que le juge administratif aurait parfaitement pu rejeter la requête en suspension au simple motif que l'urgence n'était pas établie⁽⁴⁾.

Compte tenu des termes relativement prudents de la Haute juridiction, nous tenterons d'évaluer la portée de ces enseignements et d'inclure à nos réflexions les autres hypothèses procédurales dans lesquelles se pose la question de l'évaluation des incidences environnementales des demandes de création, de modification ou de suppression de voiries communales.

I. L'ARRÊT N° 237.947 RENDU LE 19 AVRIL 2017 PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

2. Le projet en cause dans l'affaire examinée avait pour objet la réalisation du contournement de Braine-l'Alleud. Ce projet impliquait notamment la création d'un passage destiné au public d'une largeur de quinze mètres.

La demande de création de voirie liée au contournement de Braine-l'Alleud n'a pas été introduite – comme c'est souvent le cas – dans le cadre de la demande d'autorisation urbanistique relative au projet y lié, mais a été introduite préalablement et séparément. L'autorisation de création de voirie imposée par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale a été octroyée par le conseil communal le 6 juin 2016.

Mécontents, certains riverains ont introduit des recours administratifs contre cette décision devant le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme. Ces recours n'ont pas abouti en faveur des riverains, puisque, par un arrêté du 2 septembre 2016, le ministre wallon a déclaré les recours recevables, mais non fondés et a confirmé la décision rendue en première instance par le conseil communal. L'affaire a ensuite été portée devant le Conseil d'État par les consorts Cuvelier et Ossowski, qui demandaient à la Haute juridiction d'annuler et de suspendre l'exécution de l'arrêté ministériel.

À l'appui de leur recours, les requérants se prévalaient d'une violation du droit européen et wallon de l'évaluation des incidences sur l'environnement et critiquaient notamment l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement du contournement de Braine-l'Alleud tel qu'autorisé par l'arrêté ministériel adopté sur la base du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

⁽³⁾ Pour autant que l'acte attaqué n'ait pas été retiré et/ou réfectionné d'ici au terme de la procédure en annulation.

⁽⁴⁾ Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'exécution d'un acte administratif ne peut, en effet, être suspendue que s'il existe, en sus d'un moyen sérieux, une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

Ils estimaient, en effet, que le projet de création d'une voirie de contournement aurait dû faire l'objet d'une telle évaluation des incidences sur l'environnement, dès lors que, selon eux, l'autorisation de créer, modifier ou supprimer des voiries communales constitue «à tout le moins» la première autorisation visant à réaliser un projet plus vaste, dans le cadre d'une procédure comportant plusieurs étapes et nécessitant une évaluation préalable des incidences environnementales dès la première étape du projet.

Dans le cadre de l'analyse de ce moyen, la Haute juridiction examine la portée et la nature de l'acte attaqué, en citant un extrait de son arrêt n° 229.824, du 15 janvier 2015, *de Hulst*, dont il ressort que les décisions prises en matière de voiries communales ne sont pas de décisions purement préparatoires, mais des décisions interlocutoires⁽⁵⁾. À ce titre, le Conseil d'État confirme que les décisions prises en matière de voiries communales s'imposent à l'autorité qui serait ultérieurement saisie d'une demande de permis d'urbanisme portant sur les travaux de voirie: si elle entend délivrer le permis, elle devra respecter le tracé tel qu'il résulte de la décision en matière de voiries communales, sans préjudice de la possibilité de refuser le permis pour d'autres motifs que ceux liés à la police de la voirie communale.

Le Conseil d'État juge ensuite que l'acte attaqué ne constitue pas un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁽⁶⁾ (ci-après «la directive SEA»)⁽⁷⁾.

Reste la question de savoir si la décision de création du contournement de Braine-l'Alleud devait être précédée d'une évaluation des incidences sur l'environnement en tant qu'elle concerne un «projet».

Le Conseil d'État rappelle que pour qu'une nouvelle voirie communale voie le jour, il est nécessaire de disposer de deux décisions: d'une part, celle du conseil communal⁽⁸⁾ qui autorise la création, la modification ou la suppression de la voirie communale et qui fixe le tracé de la voirie et, d'autre part, la décision d'octroi du permis d'urbanisme autorisant sa construction. Si la seconde décision est toujours soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement⁽⁹⁾, cette évaluation n'est pas imposée préalablement à la décision du conseil communal ou du gouvernement en matière de tracé de la voirie communale, lorsque la demande de création, de modification ou de suppression

⁽⁵⁾ Voy. *infra*, point 9.

⁽⁶⁾ J.O.C.E., L 197, 21 juillet 2001.

⁽⁷⁾ Le Conseil d'État constate, en effet, que les décisions en matière de voirie ne définissent «ni règles ni procédures de contrôle applicables et [n'établissent] pas un ensemble significatif de critères et de modalités pour la délivrance de l'autorisation d'urbanisme», ce qui constitue, selon la Cour de justice de l'Union européenne, le critère pour identifier des plans ou programmes au sens de la directive SEA.

⁽⁸⁾ Ou, le cas échéant, du gouvernement wallon, si celui-ci statue sur recours.

⁽⁹⁾ Voy. les articles D.65 et D.66, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

de voirie n'est pas introduite en même temps que la demande de permis y liée. Dans l'arrêt commenté, le Conseil d'État considère que cette situation en droit wallon n'est pas conforme au droit européen de l'évaluation des incidences environnementales.

Il estime, en effet, que l'autorisation relative à la voirie est la première partie de l'autorisation d'un même projet. Or, selon les exigences de la directive projets, mises en lumière par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne⁽¹⁰⁾, lorsqu'une procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, « l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale », les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent, en principe, être identifiés et évalués le plus tôt possible, c'est-à-dire lors de la procédure relative à la décision principale. Citant toujours la jurisprudence de la Cour de justice, le Conseil d'État rappelle que ce n'est que par exception que l'évaluation des incidences doit avoir lieu au moment de l'adoption de la décision d'exécution, lorsque les effets potentiels du projet sur l'environnement ne sont identifiables qu'au moment de la procédure relative à la décision d'exécution.

Selon le Conseil d'État, la décision autorisant la création de la voirie a *prima facie* le caractère d'une décision principale au sens de la jurisprudence de la Cour de justice, compte tenu de son influence sur la décision à adopter ultérieurement par l'autorité chargée d'instruire une demande de permis relative aux travaux de voirie. Il ajoute qu'il semble que les incidences essentielles du projet sur l'environnement peuvent déjà être utilement déterminées dans le cadre de la procédure ayant mené à cet acte.

Il en conclut donc que l'évaluation des incidences sur l'environnement devait avoir lieu préalablement à l'adoption de l'acte attaqué et que le moyen pris de la violation de la directive projets est sérieux⁽¹¹⁾.

II. ÉLÉMENTS DE DROIT EUROPÉEN RÉGISSANT L'ÉVALUATION DES INCIDENCES DES PROJETS SUR L'ENVIRONNEMENT

3. Avant même que la préoccupation environnementale ne fasse son entrée dans le droit européen primaire, le législateur européen a été actif dans le domaine de l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement⁽¹²⁾. C'est ainsi qu'il a adopté la directive 85/337/CEE concernant l'évalua-

⁽¹⁰⁾ C.J.C.E., 7 janvier 2004, C-201/02, *Wells*, points 51 et 52.

⁽¹¹⁾ Tout en rejetant la demande de suspension car il juge que la condition de l'urgence requise pour la suspension n'est pas remplie.

⁽¹²⁾ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 518.

tion des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁽¹³⁾, ultérieurement abrogée et remplacée à droit constant par la directive éponyme 2011/92/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011, c'est-à-dire la directive projets, déjà évoquée ci-dessus⁽¹⁴⁾. La directive 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages⁽¹⁵⁾ prévoit également l'évaluation des incidences environnementales de certains projets⁽¹⁶⁾. Ces normes de droit européen dérivé sont par ailleurs à mettre en lien avec les obligations procédurales issues du droit international conventionnel relatif à l'évaluation des incidences de certains projets⁽¹⁷⁾.

Compte tenu du cadre limité de la présente note, nous examinerons les enseignements de l'arrêt commenté au regard, essentiellement, de la directive projets et de l'abondante jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a interprété et précisé les concepts et obligations prévus par ladite directive⁽¹⁸⁾.

4. Comme son nom l'indique, la directive 2011/92/UE concerne des *projets*.

Selon la définition de l'article 1^{er}, § 2, a), de la directive, constituent un projet, d'une part, la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages et, d'autre part, d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol.

⁽¹³⁾ J.O.C.E., L 175, 5 juillet 1985.

⁽¹⁴⁾ Voy. au sujet de cette directive notamment : P. THIEFFRY, *Traité du droit européen de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 638. La directive projets a, depuis son adoption, été modifiée par la directive 2014/52 du 16 avril 2014, modifiant la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, J.O.U.E., L 124, 25 avril 2014 (ci-après : «la directive 2014/52»).

⁽¹⁵⁾ J.O.C.E., L 206, 22 juillet 1992.

⁽¹⁶⁾ Selon l'article 6, § 3, de cette directive, «tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site».

⁽¹⁷⁾ Sans aucune prétention à l'exhaustivité, il en va ainsi de la Convention de Ramsar du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau. Cette convention a notamment amené des juges internationaux à affirmer qu'il existe un principe désormais établi qu'une activité qui implique un risque environnemental doit être soumise à évaluation des incidences environnementales (C.I.J., 16 décembre 2015, n^{os} 150 et 152, *Costa Rica c. Nicaragua* et *Nicaragua c. Costa Rica*). Il s'agit également de la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière ou encore de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁽¹⁸⁾ Voy. à ce sujet : E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruges, Vanden Broele, 2011, pp. 12 et 13.

Sont donc concernés les travaux de construction d'ouvrages, mais également les travaux de démolition⁽¹⁹⁾. Par contre, les autorisations dont l'objet n'implique pas d'intervention physique ne doivent en principe pas être considérées comme portant sur un « projet » au sens de la directive.

La Cour de justice a par exemple considéré que le terme « projets » vise des interventions physiques⁽²⁰⁾ qui ne nécessitent pas forcément des travaux de construction. C'est en ce sens que la Cour a jugé qu'une activité de pêche, bien que n'impliquant aucune construction, pouvait constituer un projet susceptible d'être soumis à évaluation des incidences environnementales⁽²¹⁾.

Faut-il en déduire qu'en l'absence d'intervention physique à réaliser, une activité ne peut constituer un projet au sens de la directive? E. Gonthier infère de la jurisprudence que les ouvrages visés par la directive, s'ils ne doivent pas nécessairement correspondre à des constructions, supposent, de manière générale, « une intervention matérielle »⁽²²⁾.

La Cour de justice semble avoir adopté une interprétation encore plus restrictive de l'élément constitutif d'un « projet » dans le cadre d'une affaire relative à l'aéroport de Bruxelles-National. Elle y a jugé que « le renouvellement d'une autorisation existante d'exploiter un aéroport » ne peut être qualifié de projet « en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site »⁽²³⁾.

Cette interprétation restrictive de la Cour a néanmoins été critiquée par une certaine doctrine, qui considère qu'une adéquate mise en œuvre de la directive ne peut aboutir à exclusion de la notion de « projets » des actes qui « ne modifient pas immédiatement les aspects des lieux mais sont susceptibles de détériorer de manière significative la qualité du milieu »⁽²⁴⁾.

5. Pour être soumis à évaluation des incidences environnementales, encore faut-il que le projet ait des incidences notables sur l'environnement.

(19) C.J.U.E., 3 mars 2011, C-50/09, *Commission*.

(20) C.J.U.E., 28 février 2008, C-2/07, *Abraham*.

(21) C.J.U.E., 7 septembre 2004, C-127/02, *L.V.B.W.*

(22) E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne, op. cit.*, p. 14.

(23) C.J.U.E., 17 mars 2011, C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, voy. spécifiquement les points 21 à 24. La Cour semble cependant, dans certaines étapes de son raisonnement, réduire la notion de projets à celle de « construction » ou à tout le moins mettre ces deux concepts sur pied d'égalité. Cette relative confusion se traduit même, selon nous, dans la réponse à la question préjudicielle posée et de laquelle il découle, selon les termes employés par la Cour, que « *le renouvellement d'une autorisation existante d'exploiter un aéroport ne peut, en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site, être qualifié respectivement de "projet" ou de "construction" au sens desdites dispositions* ».

(24) Sont ici visées par l'auteur des activités d'exploitation d'établissements ayant causé des nuisances environnementales sans forcément impacter la situation des lieux. Voy. N. DE SADELEER, « L'évaluation des incidences environnementales des programmes, plans et projets : à la recherche d'une protection juridictionnelle effective », *R.D.U.E.*, 2014, p. 242.

À cet égard, il y a lieu de distinguer les projets visés à l'annexe I de la directive de ceux visés à l'annexe II de celle-ci⁽²⁵⁾. Les projets visés à l'annexe I sont obligatoirement soumis à une évaluation des incidences, car ils sont présumés avoir des incidences notables sur l'environnement⁽²⁶⁾. En revanche, pour les projets visés à l'annexe II, les États doivent décider s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement⁽²⁷⁾. L'appréciation peut avoir lieu au cas par cas où sur la base de seuils ou d'une liste de critères fixés par l'État concerné. Dans le cadre de son appréciation au cas par cas ou pour la fixation des seuils ou critères, l'État doit avoir égard à la liste des critères établie à l'annexe III de la directive⁽²⁸⁾. Si les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation, celle-ci ne peut évidemment pas aboutir à ce que des projets ayant des incidences notables sur l'environnement ne soient pas soumis à une évaluation des incidences, ce qui viderait de tout sens l'obligation prévue par la directive projets⁽²⁹⁾.

6. Plusieurs principes consacrés dans la directive et la jurisprudence de la Cour de justice s'imposent par ailleurs pour déterminer le moment et le contenu de l'évaluation des incidences environnementales.

La directive impose aux États membres de soumettre les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation des incidences environnementales préalable à l'octroi de cette autorisation⁽³⁰⁾. Selon la définition donnée par la directive, l'autorisation qui doit être précédée de l'évaluation des incidences environnementales est celle qui « ouvre le droit » de réaliser le projet en question⁽³¹⁾. La Cour de justice utilise une formulation légèrement différente pour

⁽²⁵⁾ Article 4, §§ 1^{er} et 2, de la directive projets.

⁽²⁶⁾ E. GONTHIER, « L'évaluation des incidences sur l'environnement – jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne », *Am.-Env.*, 2012/5, p. 228. Parmi les nombreux projets visés dans cette annexe I, figure notamment la construction d'autoroutes, de voies rapides et d'une nouvelle route à quatre voies ou plus ainsi que l'alignement et/ou l'élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ou élargie a une longueur ininterrompue d'au moins dix kilomètres (voy. annexe I, point 7, b) et c)).

⁽²⁷⁾ Y figure par exemple la construction d'autres routes que celles visées à l'annexe I (voy. annexe II, point 10, e)).

⁽²⁸⁾ Article 4, § 3, de la directive. Il résulte de cette annexe que les États doivent prendre en compte les caractéristiques du projet, leur localisation et le type et les caractéristiques de l'impact potentiel du projet. Ces trois critères principaux doivent être pondérés au regard de toute une série de sous-critères, dont l'énumération et l'explication complètes dépasseraient le cadre de la présente contribution.

⁽²⁹⁾ Voy. par exemple : C.J.C.E., 16 septembre 1999, C-435/97, *WWF e.a.*, points 44 et 45 ; C.J.C.E., 2 juin 2005, C-83/03, *Commission*, point 19.

⁽³⁰⁾ Article 2, § 1^{er}, de la directive projets. Cette obligation de principe est toutefois susceptible d'être écartée à certaines conditions, conformément à l'article 2, § 4, de la directive projets, qui permet dans certains cas d'exempter un projet spécifique des dispositions de la directive projets.

⁽³¹⁾ Article 1^{er}, § 2, c), de la directive projets.

désigner l'autorisation qui doit être précédée de l'évaluation environnementale, en considérant que cette autorisation correspond à la décision qui permet au maître de l'ouvrage de commencer les travaux pour réaliser son projet⁽³²⁾.

Toujours sur le plan chronologique, la Cour de justice a consacré le principe qui veut que cette évaluation soit réalisée le plus tôt possible lorsqu'un projet nécessite une ou plusieurs autorisations, à obtenir en plusieurs étapes⁽³³⁾.

Afin de déterminer avec précision le moment à partir duquel l'évaluation environnementale s'impose lorsqu'un projet nécessite plusieurs autorisations, la Cour de justice a opéré une distinction entre les « décisions principales » et les « décisions d'exécution » relatives à un même projet et a posé le principe selon lequel l'évaluation doit précéder la décision principale, sauf si les effets environnementaux « ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution »⁽³⁴⁾.

Le corollaire de l'obligation procédurale consacrée par la directive de réaliser l'évaluation environnementale en amont de la décision qui permet la réalisation du projet est que l'évaluation environnementale liée à une demande d'autorisation doit être soumise, avant la délivrance de cette autorisation, « à la critique d'instances spécialisées »⁽³⁵⁾. La procédure d'autorisation doit, par ailleurs, contenir une phase de participation du public, afin de permettre au

⁽³²⁾ Voy. par exemple : C.J.C.E., 4 mai 2006, C-290/03, *Barker*, points 45 à 47 ; C.J.U.E., 17 mars 2011, C-275/09, *Région de Bruxelles-Capitale*, points 32 et 33.

⁽³³⁾ La Cour a ainsi jugé qu'« une autorisation qui, telle que celle en cause au principal, ne porte pas formellement sur une activité soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement au sens des annexes I et II de la directive 85/337 peut néanmoins nécessiter la réalisation d'une telle évaluation, lorsque cette mesure constitue une étape d'une procédure visant, à son terme, à autoriser la réalisation d'une activité constitutive d'un projet » au sens de la directive (C.J.U.E., 17 mars 2011, C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*).

⁽³⁴⁾ Voy. not. l'arrêt C.J.C.E., 7 janvier 2004, C-201/02, *Wells*, points 51 et 52 et la jurisprudence précitée. La Cour de justice a pu déduire ce principe du premier considérant de la directive 85/337/CE, libellé comme suit : « considérant que les programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement [...], soulignent que la meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets ; qu'ils affirment la nécessité de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision » (nous soulignons). C'est dans ce même sens que le deuxième considérant de la directive projets prévoit que : « aux termes de l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du "pollueur payeur". Il convient de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision » (nous soulignons). Voy. à ce sujet : E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, op. cit., pp. 17 à 20.

⁽³⁵⁾ Voy. l'article 6, § 1^{er}, de la directive projets. Sur cette exigence, voy. not. E. GONTHIER, « L'évaluation des incidences sur l'environnement des projets et des plans et programmes », in M. DELNOY (dir.), *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, pp. 184 et 185.

public intéressé de faire valoir ses observations préalablement à la délivrance de ladite autorisation⁽³⁶⁾.

Enfin, il y a lieu d'avoir égard aux principes dits « d'unicité » et de « globalité » de l'évaluation des incidences environnementales.

L'exigence d'unicité de l'évaluation des incidences s'oppose au fractionnement ou « saucissonnage » d'un projet dans l'optique de le soustraire à l'évaluation de ses incidences environnementales. Selon la Cour de justice, il est en effet exigé que soient soumises à une évaluation des incidences unique les différentes composantes qui, au regard de différents critères tels que leur proximité géographique, leurs similitudes ou leurs interactions, ne forment en réalité qu'un seul et même projet⁽³⁷⁾. Ainsi, lorsque plusieurs autorisations sont nécessaires pour la réalisation d'un projet – qu'elles relèvent de la même police administrative ou non – ou qu'un même projet pourrait faire l'objet d'une seule autorisation plutôt que de plusieurs autorisations étalées dans le temps, une évaluation des incidences unique doit être organisée⁽³⁸⁾.

L'exigence de globalité implique que l'analyse des incidences porte non seulement sur l'ensemble des incidences du projet en cause, mais également sur l'effet cumulatif que ledit projet peut avoir avec d'autres projets et installations existants⁽³⁹⁾. Cette exigence de « globalité » de l'évaluation des incidences environnementales⁽⁴⁰⁾ se déduit notamment des critères repris à l'annexe III de la

⁽³⁶⁾ Voy. l'article 6, §§ 2 à 7, de la directive projets. Voy. notamment : F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 354 à 359.

⁽³⁷⁾ Voy. notamment C.J.C.E., 25 juillet 2008, C-142/02, *Ecologistas en Acción-CODA*, points 44 et 45.

⁽³⁸⁾ L'exigence d'unicité de l'évaluation des incidences sur l'environnement en général et l'interdiction du « saucissonnage » d'un projet ont donné lieu à une doctrine et une jurisprudence abondantes, tant en droit européen qu'en droit interne. Voy. notamment : B. GORS, « Du projet global à la globalisation du projet. Variations sur l'appréhension de la pratique dite du "sautonnage" des projets », *Am.-Env.*, 2016/2, pp. 73 à 78 ; A. PIRSON, « L'évolution jurisprudentielle relative à l'interdépendance des projets », in Y.-H. LELEU (coord.), *Chronique notariales*, vol. 57, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 221 à 227 ; E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, *op. cit.*, pp. 315 à 325 ; L. DEMEZ, « Évolution de la jurisprudence relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets en Région wallonne », *Rev. Dr. Comm.*, 2007/5, pp. 7 et 8.

⁽³⁹⁾ Ainsi, selon la doctrine la plus avisée en la matière, l'évaluation des incidences doit « identifier et évaluer de manière complète, circonstanciée et concrète toutes les incidences prévisibles du projet, tant négatives que positives, en prenant en compte les effets cumulés ou synergiques du projet avec les éléments préexistants » (J. SAMBON, « L'évaluation des incidences sur l'environnement », *R.P.D.B., Urbanisme et Environnement*, complément X, 2007, n° 2143. Voy. également l'identification des différents éléments constitutifs de l'exigence de « globalité » dans L. DEMEZ, « Évolution de la jurisprudence relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets en Région wallonne », *op. cit.*, p. 8.

⁽⁴⁰⁾ Qui se distingue selon nous du principe « d'unicité » de l'évaluation des incidences environnementales, ce principe étant lié, quant à lui, à l'interdiction de fractionnement artificiel d'un projet dans le but d'éviter une obligation d'évaluation des incidences environnementales. Sur cette

directive projets. La Cour n'a d'ailleurs pas manqué de le souligner, en jugeant que la directive « s'attache à une appréciation globale des incidences des projets ou de leur modification sur l'environnement »⁽⁴¹⁾.

C'est au regard de l'ensemble de ces règles et principes qu'il conviendra d'analyser les enseignements de l'arrêt commenté (voy. titre V).

III. LA TRANSPOSITION DES EXIGENCES DU DROIT EUROPÉEN ET LE RÉGIME DES VOIRIES COMMUNALES EN DROIT INTERNE

A. La transposition du droit européen en droit wallon

7. En droit wallon, la législation européenne en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement des projets est transposée dans le livre I^{er} du Code de l'environnement⁽⁴²⁾.

Le code dispose qu'en matière de projets, la délivrance de tout permis est subordonnée à la mise en œuvre du système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement qu'il prévoit⁽⁴³⁾. Ce système implique que chaque demande de permis est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement⁽⁴⁴⁾ ou d'une étude d'incidences sur l'environnement⁽⁴⁵⁾⁽⁴⁶⁾⁽⁴⁷⁾.

distinction, voy. not. A. PIRSON, « L'évolution jurisprudentielle relative à l'interdépendance des projets », *op. cit.*, p. 222. Nous y rappelons notamment que le Conseil d'État a veillé à ne pas confondre l'appréciation de l'unicité d'un projet et l'appréciation des effets cumulés d'un projet avec un autre projet voisin (voy. not. C.E., 28 avril 2004, n° 130.748, *Goessens*).

⁽⁴¹⁾ La Cour ajoutant qu'il « serait réducteur et contraire à cette approche de ne prendre en considération, pour l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet ou de sa modification, que les effets directs des travaux envisagés eux-mêmes, sans tenir compte des incidences sur l'environnement susceptibles d'être provoquées par l'utilisation et l'exploitation des ouvrages issus de ces travaux » (C.J.U.E., 25 juillet 2008, C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*). Voy. ég. la jurisprudence citée dans B. GORS, « Du projet global à la globalisation du projet. Variations sur l'appréhension de la pratique dite du "saucissonnage" des projets », *op. cit.*, p. 75.

⁽⁴²⁾ Voy. à ce sujet : M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, *op. cit.*, pp. 520 à 529.

⁽⁴³⁾ Article D.62 du livre I^{er} du code.

⁽⁴⁴⁾ Définie à l'article D.6, 12°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁽⁴⁵⁾ Définie à l'article D.6, 8°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁽⁴⁶⁾ Article D.65 du livre I^{er} du code.

⁽⁴⁷⁾ L'étude d'incidences est obligatoire dans certains cas, repris sur la liste établie à l'arrêté du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, en application de l'article 66, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement. Lorsque l'étude d'incidences n'est pas obligatoire, il est loisible au demandeur de permis d'accompagner sa demande de permis d'une notice d'évaluation des incidences. L'autorité chargée d'instruire la demande de permis dispose alors de trois possibilités : soit elle considère que le projet n'aura pas d'incidences notables sur l'environnement, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'imposer une étude d'incidences ; soit elle considère que de telles incidences existent et qu'il convient donc de réaliser une étude d'incidences ; soit elle considère qu'elle ne dispose pas encore de toutes les informations pour se prononcer et demande donc un complément de notice. Voy. en ce sens : M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, *op. cit.*, p. 525.

L'exigence européenne de consultation d'instances spécialisées et de participation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences environnementales se retrouve également dans plusieurs dispositions qui régissent les procédures d'autorisation de projets⁽⁴⁸⁾.

Par ailleurs, l'article D.62 du livre I^{er} du Code de l'environnement impose le respect tant du principe de l'évaluation unique des incidences environnementales que de celui de l'évaluation globale de ces incidences⁽⁴⁹⁾, dont le contenu a été rappelé ci-avant⁽⁵⁰⁾.

Quant au principe selon lequel l'évaluation des incidences environnementales d'un projet soumis à plusieurs autorisations administratives doit avoir lieu le plus tôt possible, le Conseil d'État a déterminé de longue date le moment auquel l'évaluation devait avoir lieu en jugeant qu'«à peine de perdre toute effectivité, l'étude d'incidences doit être réalisée avant que soit délivrée la première des autorisations qui concourt à la réalisation du projet»⁽⁵¹⁾.

B. Le régime de la création, de la modification et de la suppression de voiries communales

8. Le décret wallon du 6 février 2014 relatif à la voirie communale (ci-après : «le décret») met en place une procédure particulière pour l'autorisation de la création, modification ou suppression d'une voirie communale⁽⁵²⁾. Au sens du décret, la voirie communale est une «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»⁽⁵³⁾.

Quant à son objet, il est nécessaire de rappeler que la création, la modification ou la suppression de la voirie communale ne consiste pas en tant que telle, en droit wallon, en la réalisation d'un ouvrage ou d'une intervention sur

⁽⁴⁸⁾ Voy. à ce sujet E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, op. cit., pp. 362 à 366 et 370 à 374.

⁽⁴⁹⁾ L'article R.53 du livre I^{er} du même code précise que le principe d'unicité de l'évaluation des incidences vise tant les notices d'évaluation des incidences sur l'environnement que les études d'incidences sur l'environnement. Cette disposition ajoute que l'unicité de l'évaluation implique une mise en œuvre unique des mécanismes de participation du public et d'enquête administrative.

⁽⁵⁰⁾ Voy. *supra*, point 6.

⁽⁵¹⁾ C.E., 26 janvier 1994, n° 45.755, *Maniquet et Lecomte*; C.E., 16 octobre 1997, n° 68.922, *Lambrecht*; C.E., 12 avril 2005, n° 142.997, *ASBL S.O.S. Hautrage et environs*, cités dans L. DEMEZ, «Évolution de la jurisprudence relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets en Région wallonne», op. cit., p. 7.

⁽⁵²⁾ Pour une analyse de ce décret, voy. D. LAGASSE, «La nouvelle voirie communale en Région wallonne. Analyse du décret wallon du 6 février 2014 relatif à la voirie communale», *Am.-Env.*, 2015, pp. 5 à 19.

⁽⁵³⁾ Article 2, 1°, du décret.

une infrastructure, mais plutôt en la modification des limites d'un espace affecté à un usage déterminé⁽⁵⁴⁾.

La procédure d'autorisation établie par le décret implique notamment la réalisation d'une enquête publique. Le législateur n'impose en revanche ni évaluation des incidences environnementales, ni, en principe, enquête administrative⁽⁵⁵⁾.

L'élément central de la procédure est évidemment la décision du conseil communal sur la question de voirie communale. La compétence du conseil communal s'explique par le souci, historiquement ancré, du législateur de préserver l'autonomie communale en matière de voiries⁽⁵⁶⁾. Cette préservation de l'autonomie communale se justifie au regard de la responsabilité juridique et financière des communes pour l'état de la voirie communale ainsi que de la compétence de police administrative générale qui leur est attribuée⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁴⁾ L'article 9, § 1^{er}, alinéa 4, du décret précise bien que la décision du conseil communal ne dispense pas du permis d'urbanisme requis pour la construction concrète de la voirie. L'article 2, 2^e, du décret exprime bien qu'une modification de voirie au sens du décret consiste en l'«élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries». Comme le rappelle le Conseil d'État, il s'agit uniquement de fixer le tracé de la voirie communale. Voy. en particulier : C.E., 15 janvier 2015, n° 229.824, *de Hulst*, arrêt dont le Conseil d'État a cité un extrait dans l'arrêt ici annoté. Voy. également : C.E., 15 décembre 2016, n° 236.808, *Fastre*.

⁽⁵⁵⁾ En substance, la demande de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale est introduite auprès du collège communal par l'une des personnes physiques ou morales privées ou publiques énumérées d'une manière limitative à l'article 8 du décret, moyennant un dossier *ad hoc* dont le contenu est fixé par l'article 11 du décret (voy. récemment C.E., 22 mars 2017, n° 237.741, *S.A. Baeck Industries*). La demande est soumise à une enquête publique, le cas échéant unique pour la demande relative à la voirie communale et la demande de permis (article 12 du décret et article D.IV.41 du CoDT). Lorsque la voirie concernée s'étend sur le territoire de plusieurs communes, les conseils communaux et collèges provinciaux compétents pour ces autres territoires peuvent rendre un avis sur la demande relative à la voirie communale et les résultats de l'enquête publique (article 14 du décret). Une fois toutes les réclamations et avis récoltés, le conseil communal compétent doit se prononcer sur la demande relative à la voirie communale dans un délai d'ordre de septante-cinq jours à dater de la demande. À défaut, un rappel peut lui être adressé, dont la réception enclenche un délai de rigueur de trente jours. Son dépassement est sanctionné par une décision implicite de refus de la demande (articles 15 et 16 du décret). Par la suite, un recours en réformation peut être introduit par le demandeur ou tout tiers intéressé devant le gouvernement (article 18 ; sur la portée de ce recours, voy. C.E., 15 décembre 2016, n° 236.808, *Fastre*). Pour un exposé plus complet de cette procédure particulière, nous nous permettons de renvoyer à : D. LAGASSE, «La nouvelle voirie communale en Région wallonne. Analyse du décret wallon du 6 février 2014 relatif à la voirie communale», *op. cit.*, pp. 9 à 11 ; M. JOASSART, «La voirie dans le Code du développement territorial», *op. cit.*, pp. 591 à 595.

⁽⁵⁶⁾ M. JOASSART, «La voirie dans le Code du développement territorial», *op. cit.*, pp. 586 et 587. Le Conseil d'État a jugé que la volonté de préserver l'autonomie communale en matière de voiries communales ne fait pas obstacle à l'organisation d'un recours en réformation devant le gouvernement wallon : C.E., 15 décembre 2016, n° 236.808, *Fastre*.

⁽⁵⁷⁾ M. JOASSART, «La voirie dans le Code du développement territorial», *op. cit.*, p. 588.

9. Comme nous l'avons rappelé ci-avant, selon la jurisprudence du Conseil d'État⁽⁵⁸⁾, les décisions en matière de voirie communale fixent le nouveau tracé des voiries communales et s'imposent aux autorités compétentes pour statuer sur les demandes de permis ultérieures, en particulier la demande de permis d'urbanisme visant les travaux de voirie. En effet, si cette autorité entend délivrer le permis d'urbanisme demandé – ce qu'elle n'est pas obligée de faire – la nouvelle voirie devra être réalisée dans le respect du tracé déterminé dans le cadre de la procédure spécifiquement prévue par le décret.

Selon le Conseil d'État, ces décisions constituent ainsi une décision non purement préparatoire, mais interlocutoire, en ce sens qu'elles modifient l'ordonnement juridique sans pour autant constituer l'aboutissement d'une procédure administrative complexe⁽⁵⁹⁾.

Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, dans l'arrêt commenté, cet enseignement a amené le Conseil d'État à considérer que, lorsque le projet autorisé dans une décision de création de voirie communale nécessite un permis d'urbanisme mais que la demande de permis est introduite postérieurement à la délivrance de la décision prise en matière de voirie communale, la décision en matière de voirie communale constitue la première étape du processus d'autorisation du projet.

IV. IDENTIFICATION DES HYPOTHÈSES CONCERNÉES OU POTENTIELLEMENT CONCERNÉES PAR L'ARRÊT COMMENTÉ EN DROIT INTERNE

10. Dans l'état actuel de la législation wallonne, plusieurs hypothèses – plus ou moins problématiques au regard de l'enseignement de l'arrêt annoté – sont susceptibles d'être rencontrées.

La première hypothèse est celle rencontrée dans l'arrêt annoté, à savoir celle où la procédure relative à la création, la modification ou la suppression d'une voirie communale est mise en œuvre antérieurement au dépôt d'une demande d'autorisation urbanistique (permis d'urbanisme, permis d'urbanisme de constructions groupées ou permis d'urbanisation). Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, ni une évaluation des incidences environnementales préalable à la délibération du conseil communal ou la décision du ministre sur recours, ni un mécanisme d'examen de l'existence d'incidences notables sur l'environnement ne sont imposés par le décret.

⁽⁵⁸⁾ C.E., 15 janvier 2015, n° 229.824, *de Hulst*.

⁽⁵⁹⁾ La qualité d'acte interlocutoire permet notamment de faire valoir l'irrégularité de la décision relative à la voirie communale à titre incident dans le cadre d'un recours dirigé ultérieurement contre un acte qui prend appui sur cette décision, par exemple un permis d'urbanisme relatif à la voirie, et ce même lorsque le délai de recours contre la décision en matière de voiries est expiré (C.E., 15 décembre 2016, n° 236.809, *Melen*).

Dans une deuxième hypothèse – sans doute la plus fréquente –, les décisions de création, de modification ou de suppression des voiries communales interviennent dans le cadre de projets d'urbanisation et de constructions nécessitant une autorisation urbanistique et sont sollicitées en même temps que ladite autorisation. La demande d'autorisation urbanistique est alors nécessairement accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'une étude d'incidences sur l'environnement, censée intégrer le volet « voirie communale » à l'examen réalisé par l'auteur d'étude.

La troisième hypothèse, très proche de la deuxième, est celle dans laquelle une autorisation urbanistique est sollicitée et où la nécessité de créer, de modifier, ou de supprimer une voirie communale apparaît dans le cadre de l'instruction de cette demande d'autorisation urbanistique. Dans ce cas, l'impact environnemental de la création, modification ou suppression de la voirie communale n'a, en toute logique, pas encore été évalué, puisque le demandeur de permis ignorait la nécessité d'une intervention relative à la voirie communale au stade du dépôt de la demande de permis et donc de la notice ou de l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Dans une quatrième hypothèse, la création, la modification ou la suppression de la voirie communale implique des travaux qui ne doivent pas faire l'objet d'un permis d'urbanisme ou d'urbanisation⁽⁶⁰⁾, soit que lesdits travaux en soient dispensés, soit qu'ils ne relèvent pas du tout du champ d'application de principe de ces régimes d'autorisation.

Dans une cinquième et dernière hypothèse, la création, la modification ou la suppression de la voirie ne nécessite pas des travaux d'aménagement, voire aucune intervention « physique » sur le milieu naturel. Tel est le cas notamment de la suppression de voirie qui vise uniquement à supprimer l'affectation du bien au passage public et qui ne nécessite l'obtention d'aucune autre autorisation, notamment urbanistique.

Dans les lignes qui suivent, nous analyserons dans quelle mesure l'enseignement de l'arrêt commenté apporte selon nous une réponse satisfaisante à la première des hypothèses précitées (A), mais également quelles implications son enseignement pourrait avoir pour les autres hypothèses ici envisagées (B) et ce, afin d'évaluer quelles perspectives d'adaptation s'offrent au législateur (C).

⁽⁶⁰⁾ L'article R.IV.1.1, rubrique W.5, du CoDT, exonère par exemple de permis d'urbanisme les travaux d'aménagement qui visent notamment l'agrandissement local des espaces réservés aux modes doux, sans préjudice de l'obtention préalable d'une autorisation de voirie. Au regard du libellé de cette disposition et sous réserve de l'application qui en sera faite en pratique, il ne semble pas totalement exclu que le conseil communal marque son accord sur une modification de la voirie communale par l'extension de l'espace destiné aux modes doux – donc au public – et que les travaux d'extension soient réalisés sans permis d'urbanisme.

V. ANALYSE CRITIQUE DE L'ENSEIGNEMENT DE L'ARRÊT COMMENTÉ ET RÉACTIONS LÉGISLATIVES ESCOMPTÉES

A. Cas d'espèce tranché par le Conseil d'État

11. Comme nous l'avons vu, le cas d'espèce dans le cadre duquel le Conseil d'État a rendu l'arrêt commenté correspond à la première hypothèse ci-dessus envisagée, à savoir celle d'un projet nécessitant une autorisation d'ouverture de voirie communale et un permis, les deux demandes relatives à ces autorisations n'étant pas sollicitées en même temps.

Cette situation implique qu'en pareil cas, le dépôt d'une notice d'évaluation des incidences ou d'une étude d'incidences sur l'environnement préalable à la demande de création ou de modification de voirie n'a aucune base légale⁽⁶¹⁾. Il n'en reste pas moins que, sous réserve de ce qui suit, une évaluation des incidences est censée avoir lieu, à un stade ultérieur⁽⁶²⁾. Pour rappel, en effet, la décision du conseil communal ne dispense pas du permis d'urbanisme nécessaire pour construire la voirie communale. Or l'instruction de la demande menant à la délivrance d'un tel permis impliquera nécessairement une évaluation des incidences.

12. Dans l'hypothèse d'une voirie à créer physiquement, la nécessité d'un système d'évaluation environnementale ne fait pas de doute. Nous avons vu ci-dessus qu'il résulte de la directive projets et de ses annexes que la construction de certaines infrastructures routières importantes, comme par exemple les autoroutes, est d'office considérée comme ayant des incidences sur l'environnement devant faire l'objet d'une évaluation. Les autres projets de *construction* de routes sont considérés comme susceptibles d'en avoir et ce, même lorsqu'ils n'ont qu'un caractère secondaire par rapport à un projet de construction global⁽⁶³⁾.

Certes, il est permis de se demander si l'autorisation d'ouverture de voirie communale constitue bien une « autorisation permettant de réaliser le projet » au sens de la directive projets et de l'interprétation qu'en fait la doctrine. En

⁽⁶¹⁾ Comme le rappellent M. Pâques et C. Vercheval, par le passé, dans des circonstances certes particulières, dans son arrêt n° 169.679, du 2 avril 2007, *Bartolini*, le Conseil d'État a déjà refusé de considérer qu'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement produite sur la base d'aucune base légale ou réglementaire puisse être prise en considération par l'autorité chargée de délivrer un permis en tant qu'un élément régulier de la procédure d'évaluation des incidences (M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT, op. cit.*, pp. 520 et 521).

⁽⁶²⁾ Au regard des exigences du droit européen de l'évaluation des incidences sur l'environnement, cette évaluation intervenant à un stade ultérieur de la réalisation du projet n'est pas nécessairement problématique, comme nous le verrons ci-après.

⁽⁶³⁾ C.J.C.E., 3 juillet 2008, C-215/06, *Commission*, point 101.

effet, s'il fait peu de doute que la décision du conseil communal est *nécessaire*⁽⁶⁴⁾ à la réalisation du projet, encore faudrait-il en principe qu'elle soit *suffisante*.

Cependant, il nous semble raisonnable de considérer, comme l'a fait le Conseil d'État dans l'arrêt commenté, que la décision de création, modification ou suppression de voiries communales relative à des actes qui nécessiteront un permis ultérieur constitue la première partie d'une procédure d'autorisation permettant de réaliser un projet de construction de routes, devant, à ce titre, être soumise à une évaluation des incidences environnementales et que les permis qui sont subséquents à cette autorisation ne pourront remettre en cause la décision du conseil communal.

Le Conseil d'État expose de manière détaillée son raisonnement dans l'arrêt commenté: il peut être déduit de sa jurisprudence que l'autorisation en matière de voiries communales est une « décision principale » au sens de la jurisprudence de la Cour de justice dès lors qu'elle est nécessaire à la mise en œuvre du projet et que l'autorité qui statue sur la demande de permis subséquente ne peut la remettre en question.

Bien que le terme « principale » pour qualifier une décision de création de voirie communale et le terme « d'exécution » pour qualifier une décision de délivrance d'un permis subséquent soient ici peu adéquats au regard de l'objet respectif de ces décisions, l'enseignement de l'arrêt commenté est difficilement critiquable dans l'hypothèse d'espèce et semble à tout le moins parfaitement cohérent avec la jurisprudence qui y préside.

13. Il nous semble cependant qu'il est permis de se demander si les incidences environnementales sont déjà utilement identifiables au moment de la procédure mise en place par le décret et donc préalablement à la décision du conseil communal. La question n'est pas sans importance, dès lors qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice, rappelée ci-dessus, que lorsqu'une procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, le moment auquel l'évaluation des incidences sur l'environnement doit avoir lieu dépend de la possibilité d'identifier ces incidences sur l'environnement.

Or, dans bien des cas, une décision de création, de modification ou de suppression de la voirie communale qui implique une demande de permis mais qui est sollicitée préalablement à celle-ci, intervient à un moment où le projet qui sera desservi par la voirie à créer ou modifier n'est pas forcément défini, ou en tout cas pas de manière précise et complète.

Cette hypothèse n'est-elle pas dès lors susceptible de constituer un cas d'application de l'exception jurisprudentielle consacrée par la Cour de justice, selon laquelle l'évaluation environnementale ne doit pas être imposée au stade de la décision principale au motif que les effets environnementaux du

⁽⁶⁴⁾ Voy. le terme utilisé par le Conseil d'État dans l'arrêt commenté, pour qualifier la décision de « principale » au sens de la jurisprudence de la Cour de justice.

projet « ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution »⁽⁶⁵⁾ ?

Dans le cas d'espèce ici commenté, le Conseil d'État a considéré qu'il « semble » que les incidences essentielles du projet sur l'environnement pouvaient déjà être utilement déterminées au stade de la procédure relative à la voirie communale. Si, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, l'arrêt annoté est particulièrement bien motivé, les motifs qui ont amené le Conseil d'État à juger *prima facie* que les incidences environnementales étaient déterminables au stade de la procédure relative à la voirie communale mériteraient, selon nous, plus de précisions.

Cette question est d'autant plus prégnante que le Conseil d'État a déjà laissé sous-entendre dans sa jurisprudence antérieure que le conseil communal ne pouvait et ne devait pas se prononcer sur une série d'incidences environnementales potentiellement liées aux voiries communales et leur utilisation et qu'il appartient à l'autorité chargée d'instruire la demande de permis d'examiner ces incidences⁽⁶⁶⁾. Il en va par exemple ainsi des nuisances sonores, dont le Conseil d'État a considéré qu'elles étaient susceptibles d'être plus ou moins élevées selon les matériaux et les procédés anti-bruit préconisés dans la demande de permis d'urbanisme postérieure, de sorte qu'elles ne pouvaient pas être déterminées avec précision dans le cadre de la procédure relative à la voirie communale.

Dans l'affaire qui a abouti à l'arrêt commenté, il ressort de l'acte attaqué que le gouvernement semble avoir tenté de respecter cette jurisprudence antérieure du Conseil d'État, en reléguant l'analyse de nuisances potentielles soulevées lors de l'enquête publique au stade de la demande de permis d'urbanisme⁽⁶⁷⁾. Bien plus, il semble ressortir des motifs de l'acte attaqué que les nuisances potentielles n'étaient pas totalement déterminables, dès lors que les aménagements concrets de la voirie communale et donc les nuisances potentiellement générées⁽⁶⁸⁾ ne semblaient pas encore connus. Ces éléments de motivation de l'acte attaqué n'ont pourtant pas été discutés dans l'arrêt commenté,

⁽⁶⁵⁾ Selon les termes de l'arrêt *Wells* : C.J.C.E., 7 janvier 2004, C-201/02, *Wells*.

⁽⁶⁶⁾ C.E., 15 janvier 2015, n° 229.824, *de Hulst* ; C.E., 15 décembre 2016, n° 236.808, *Fastre*.

⁽⁶⁷⁾ L'acte attaqué rappelle ainsi que « la décision du Conseil communal est une décision de principe relative au tracé et aux limites de la voirie communale » et que « si le Conseil se prononçait sur d'autres préoccupations que celles contenues dans le décret « voirie communal » [...] il risquerait d'entamer d'autres polices administratives et dès lors d'outrepasser ses compétences ».

⁽⁶⁸⁾ L'acte attaqué précise par exemple que « l'assiette de la future voirie, d'une largeur de 15 mètres, permettrait *par exemple* de réaliser deux bandes de circulation motorisée (2 x 3,50 mètres), deux pistes cyclables (2 x 1,50 mètre) et deux trottoirs (2 x 1,50 mètre) dans chaque sens de circulation, ainsi que des bandes de séparation d'un mètre de large entre la chaussée et l'espace dédié aux cyclistes et piétons » (nous soulignons). Le ministre se limite donc à donner un exemple d'aménagement parmi d'autres et d'autres aménagements restent envisageables, ce qui implique que les incidences sur l'environnement du projet sont encore susceptibles de varier. Il ne serait d'ailleurs pas exclu que les aménagements envisagés aient pour conséquence de soumettre le projet obligatoirement à une étude d'incidences sur l'environnement.

alors qu'ils nous semblent constituer un motif valable pour réaliser l'évaluation des incidences ultérieurement, au stade de la demande de permis.

14. Par ailleurs et de manière plus générale, il nous semble que la nécessité de réaliser l'évaluation des incidences environnementales le plus en amont possible des procédures d'autorisation doit être mise en balance avec l'exigence de globalité de l'évaluation des incidences environnementales.

L'exception jurisprudentielle, susvisée, à la réalisation le plus en amont possible de l'évaluation des incidences environnementales nous semble constituer une concession faite par la Cour en raison de l'exigence, bien consacrée en jurisprudence européenne et interne, de globalité de l'évaluation des incidences environnementales⁽⁶⁹⁾. En effet, le caractère suffisamment identifiable des nuisances générées par le projet à venir est sans aucun doute un critère permettant d'évaluer si le principe de « globalité »⁽⁷⁰⁾ de l'évaluation des incidences environnementales est bien respecté ou non.

Or il n'est pas certain que le principe de « globalité » de l'évaluation des incidences puisse lui-même être respecté lorsque les conséquences d'un projet soumis à permis ne peuvent être déterminées, comme c'est le cas dans plusieurs hypothèses de demandes relatives à des questions de voiries liées à des projets futurs qui ne sont pas encore déterminés.

Si « l'obligation d'évaluer les incidences d'un projet sur l'environnement de manière effective et globale s'accommode mal d'une approche trop formaliste de l'obligation d'évaluation »⁽⁷¹⁾, cet enseignement nous semble aussi bien fonder le rejet de la pratique du « saucissonnage »⁽⁷²⁾ ou du « fractionnement » que l'exception jurisprudentielle de la Cour, en vertu de laquelle l'évaluation environnementale ne doit être imposée qu'une fois que les effets du projet sont identifiables. L'évaluation « forcée » d'incidences environnementales non examinées globalement paraît s'ériger à l'encontre des objectifs de la directive et du droit interne qui la transpose. Selon les hypothèses d'articulation de la décision de voirie avec celle du permis, le risque qu'une évaluation réalisée au stade de la décision relative à la voirie ne puisse pas faire état d'une appréhension assez globale des incidences environnementales, et donc manquer à son objectif d'information utile, est avéré.

15. La solution retenue par le Conseil d'État dans l'hypothèse d'espèce nous semble donc *a priori* justifiée. Mais à supposer que la Haute juridiction confirme son appréciation du caractère déterminable des incidences environnementales dans l'arrêt qui devrait être rendu au terme de la procédure en annu-

⁽⁶⁹⁾ Voy. point II, *supra*.

⁽⁷⁰⁾ Voy. *supra*.

⁽⁷¹⁾ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p. 248.

⁽⁷²⁾ Sur cette question, voy. B. GORS, « Du projet global à la globalisation du projet. Variations sur l'appréhension de la pratique dite du "saucissonnage" des projets », *Am.-Env.*, 2016/2, p. 74.

lation, il est à espérer qu'il précisera davantage quelles circonstances d'espèce justifient cette position.

B. Autres hypothèses envisageables en matière de voiries communales

16. L'arrêt ne tranche pas clairement la question de savoir si un système d'évaluation des incidences ne doit s'appliquer que dans l'hypothèse d'espèce où le projet implique une « construction » de voirie au sens de l'annexe II de la directive ou bien dans toute autre hypothèse de décision relative à une question de voirie au sens du décret.

Dans la seconde hypothèse envisagée au point IV, à savoir celle où la demande de décision relative à la voirie est intégrée à une demande de permis, le respect des principes visés dans l'arrêt annoté est *a priori* aisé : il suffit que la notice ou l'étude intègre à son objet l'impact environnemental de la question relative à la voirie communale.

La troisième hypothèse liée à l'identification, en cours d'instruction d'une demande d'autorisation urbanistique, de la nécessité d'une décision de création, de modification ou de suppression de voirie communale n'est *a priori* problématique que d'apparence. En effet, cette situation est aisément réglée dès lors que le CoDT permet, à certaines conditions, de déposer un complément de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences, dans lequel l'impact environnemental de la création, modification ou suppression de la voirie communale pourrait être évalué⁽⁷³⁾.

Les quatrième et cinquième hypothèses où le projet visé dans la demande de création, de modification ou de suppression de voirie n'implique pas de travaux soumis à permis posent en revanche davantage question.

17. En l'état actuel du droit, un projet qui implique une intervention physique mais ne nécessite pas d'autorisation en raison, par exemple, d'un régime de dispense, n'est pas soumis à un système d'évaluation des incidences environnementales. Cette absence est potentiellement problématique au regard de l'arrêt annoté : faut-il également une évaluation dans cette hypothèse ?

Dans de très nombreux cas de dispense de permis d'urbanisme, il peut être supposé que les incidences environnementales du projet seront assez réduites. Or l'obligation d'instaurer un système d'évaluation environnementale demeure, dans la directive, liée aux projets « susceptibles d'avoir des incidences notables » sur l'environnement.

⁽⁷³⁾ Article D.IV.42 du CoDT. Cependant, cette disposition vise l'hypothèse du dépôt de plans modificatifs. Or, l'introduction d'une demande relative à la voirie communale ne se limite pas à des plans modificatifs, mais implique le dépôt d'un dossier *ad hoc* dont le contenu est, pour rappel, fixé à l'article 11 du décret.

Ne serait-il pas raisonnable de considérer que les actes non soumis à permis d'urbanisme ou dispensés d'autorisation impliquent *de facto* que les projets y liés ne sont pas susceptibles d'avoir des influences notables sur l'environnement? Il est permis de le penser, mais cela suppose que l'entièreté de la réglementation interne soit respectueuse de la directive et n'implique pas de dispense de permis pour des projets qui pourraient malgré tout rentrer dans le champ d'application de la directive⁽⁷⁴⁾.

L'applicabilité de l'enseignement de l'arrêt commenté à la cinquième hypothèse – c'est-à-dire celle où l'acte faisant l'objet de la demande adressée au conseil communal n'implique pas réellement d'intervention physique pour être mis en œuvre – pose encore davantage question.

En effet, à supposer qu'il faille, dans la lignée des enseignements du professeur Haumont et malgré certaines critiques doctrinales⁽⁷⁵⁾, réaliser une interprétation stricte de la notion de projet au sens de la directive, le projet soumis à évaluation des incidences n'est que celui qui implique une intervention « physique », conformément aux enseignements doctrinaux visés ci-dessus.

Dans cette hypothèse, il nous semble qu'un système d'évaluation des incidences environnementales ne doit pas être mis en place, sauf à faire une interprétation extrêmement large de la notion de projet, laquelle ne nous semble pas devoir être retenue.

Cette solution ne nous semble par ailleurs pas contrarier la préoccupation légitime de certains auteurs⁽⁷⁶⁾ qui craignent que certaines activités ayant des incidences environnementales échappent au régime d'évaluation au motif que lesdites activités ne nécessitent pas ou plus d'intervention physique et matérielle dans le milieu naturel. En effet, les autorisations de création, modification ou suppression de voiries communales ont pour objet de modifier l'espace destiné au passage public et non de permettre l'exploitation d'activités ou établissements susceptibles de générer par nature des nuisances environnementales. Certes, le « passage public » à un endroit déterminé peut générer ce type de nuisances, mais nous pensons que c'est moins la modification des limites du passage public que l'autorisation de construire les voiries ou l'autorisation des projets desservis par ce passage qui constitue une source de nuisances environnementales.

⁽⁷⁴⁾ La prudence s'impose en effet au regard de la jurisprudence de la Cour de justice. Celle-ci a déjà jugé qu'une réglementation qui exclut de l'évaluation préalable de leurs incidences certains projets car ils sont soumis à une procédure simplifiée ne prend pas adéquatement en compte tous les critères de sélection précisés dans l'annexe III de la directive projets que nous avons évoquée ci-dessus, dès lors qu'il n'est, par exemple, pas tenu compte de leur localisation (C.J.C.E., 23 novembre 2006, C 486/04, *Commission*).

⁽⁷⁵⁾ Voy. *supra*.

⁽⁷⁶⁾ Not. N. DE SADELEER et E. GONTHIER, cités *supra*.

C. Perspectives de modifications législatives

18. Il semble ressortir de l'arrêt commenté que le législateur wallon devrait à tout le moins instaurer une obligation procédurale d'examen du caractère notable des incidences environnementales d'un projet soumis à autorisation de voirie communale lorsque ce projet implique une demande d'autorisation urbanistique subséquente⁽⁷⁷⁾.

On l'a cependant vu, la nécessité de soumettre à un système d'évaluation des incidences environnementales toute procédure de demandes de création, modification ou suppression de voiries communales ne s'impose pas avec évidence.

En effet, un système d'évaluation des incidences environnementales ne semble pas nécessaire :

- pour des actes dispensés de permis d'urbanisme pour autant que ces dispenses soient conformes à l'annexe III de la directive ;
- pour des actes qui n'impliquent pas de réelle intervention physique sur le site.

Ceci étant, plus encore que la nécessité de modifier le droit interne pour permettre à une autorité compétente d'imposer, après examen des caractéristiques d'un projet, une évaluation des incidences environnementales dans le cadre d'une demande ayant pour objet des questions de voiries, l'arrêt commenté soulève une question plus existentielle qu'il n'y paraît pour le législateur wallon : doit-il viser, dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, les demandes de décisions relatives à des questions de voiries parmi les projets soumis à évaluation des incidences ou bien doit-il progressivement se résoudre à intégrer la police des voiries communales dans la législation de l'aménagement du territoire et de l'environnement au motif que l'évaluation des incidences environnementales en constitue l'ultime lien ?

La seconde piste semble mal aisée au regard de l'autonomie historique de cette police administrative dévolue aux organes démocratiques communaux⁽⁷⁸⁾. Elle est également mal aisée au motif que la police de la voirie communale encadre une grande diversité d'intérêts liés au passage public qui ne sont pas directement du ressort de l'aménagement du territoire ou de l'environnement (composantes de la police administrative générale telles que la sécurité publique, intérêts économiques locaux, gestion et responsabilité des biens publics, ...).

Les conséquences des enseignements jurisprudentiels de l'arrêt commenté en droit interne s'accroissent par ailleurs assez mal de l'exigence, déduite de

⁽⁷⁷⁾ Dans son raisonnement, c'est en effet l'absence d'examen par une autorité du caractère « notable des incidences environnementales » du projet qui est retenu comme circonstance d'espèce pour démontrer que le droit wallon ne semble pas conforme à la directive projets.

⁽⁷⁸⁾ Voy. D. LAGASSE, « Les “questions de voirie” au sens des articles 128 et 129 du CWATUP », *op. cit.*, pp. 5 à 8.

la directive, que l'évaluation environnementale liée à une demande d'autorisation soit soumise « à la critique d'instances spécialisées »⁽⁷⁹⁾. En effet, la procédure d'instruction des demandes de création, de modification ou de suppression de voiries implique une enquête publique, mais pas d'office une enquête administrative du type de celle qui est réalisée dans le cadre de l'instruction des demandes de permis⁽⁸⁰⁾.

Dans ce contexte, il est permis de se demander si le Conseil d'État n'aurait pas dû interroger la Cour de justice sur la compatibilité du droit wallon avec la directive projets, puisque le droit wallon ne soumet pas à évaluation des incidences les décisions relatives à la voirie communale et ne garantit pas qu'une telle évaluation ait lieu avant la décision relative à la voirie communale⁽⁸¹⁾, alors que, selon la Haute juridiction une telle évaluation préalable semble bien requise. Cette absence de question préjudicielle s'explique sans doute par le contexte procédural de l'affaire traitée dans le cadre du référé administratif⁽⁸²⁾.

En tout état de cause, les enseignements de l'arrêt commenté amèneront sans doute le législateur wallon à revoir, au moins partiellement, sa copie en ce qui concerne la détermination des projets soumis à évaluation des incidences environnementales⁽⁸³⁾, voire plus fondamentalement, en ce qui concerne l'articulation entre les polices administratives spéciales de la voirie communale, de l'urbanisme et de l'environnement.

⁽⁷⁹⁾ Voy. *supra*, point II.

⁽⁸⁰⁾ À nouveau, cet inconvénient se manifeste particulièrement dans l'hypothèse d'une demande de création, de modification ou de suppression de voirie en dehors d'une demande de permis qui impliquera, la plupart du temps, que toutes les instances d'avis concernées soient consultées par l'autorité qui instruit la demande. Ceci étant, à notre sens, rien n'empêche le collège ou le conseil communal de solliciter spontanément un avis dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande de décision relative à la voirie, dès lors que les articles 11 à 17 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ne l'excluent pas. Cette faculté – que certains pourraient même interpréter comme étant une obligation – a par ailleurs expressément été reconnue par le Conseil d'État dans sa jurisprudence, la Haute juridiction administrative jugeant que « le conseil communal, chargé de délibérer sur les questions de voiries, peut solliciter des avis s'il estime n'être pas suffisamment éclairé par les pièces du dossier qui lui est présenté » (C.E., 8 décembre 2011, n° 216.769, *Arcoma*).

⁽⁸¹⁾ L'article D.IV.41, alinéa 3, prévoit, en effet, que la décision octroyant ou refusant le permis est nécessairement postérieure à la décision définitive relative à la voirie communale.

⁽⁸²⁾ La circonstance procédurale du référé justifiant, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice, que la juridiction nationale ne saisisse pas la Cour en interprétation. Voy. J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 1858 et jurisprudence y citée.

⁽⁸³⁾ Ce constat a été récemment partagé par le premier auditeur Joassart dans M. JOASSART, « La voirie dans le Code du développement territorial », *op. cit.*, p. 594.

CONCLUSION

19. Appliquant scrupuleusement la jurisprudence de la Cour de justice en matière d'évaluation des incidences environnementales des projets ainsi que sa propre jurisprudence relative aux décisions de création, modification ou suppression de voiries communales au sens du décret du 6 février 2014, le Conseil d'État a jugé qu'un système d'évaluation des incidences environnementales devait être mis en place préalablement à ces décisions, lorsque le projet nécessite un permis ultérieur et que l'instruction est dissociée de celle d'une demande de permis.

Le raisonnement étayé de la Haute juridiction convainc, en tout cas pour l'hypothèse d'espèce. Se pose en effet la question de savoir si la portée de son enseignement jurisprudentiel peut s'étendre au-delà de ladite hypothèse.

À cette question, il nous semble devoir être répondu que pour les demandes de création, de modification ou de suppression de voirie qui n'impliquent ni travaux de *construction*, ni acte ou travaux soumis à autorisation urbanistique, le droit européen ne semble pas imposer au législateur wallon de s'adapter aux exigences jurisprudentielles visées dans l'arrêt.

L'instauration d'un système d'évaluation des incidences environnementales qui s'appliquerait aussi bien aux demandes de création, modification ou suppression de voiries communales qu'aux demandes d'autorisation urbanistique, en ce compris en cas de dissociation des procédures, pourrait être une piste envisagée pour régler, en droit interne, la lacune mise en évidence par le Conseil d'État. Cependant, elle impliquerait en principe une refonte des procédures actuellement organisées en matière de voiries communales, lesquelles n'incluent la plupart du temps par d'intervention d'instances spécialisées en matière d'évaluation environnementale.

En outre, s'il est vrai que l'intégration des procédures d'instruction relatives aux demandes d'autorisation en matière de voirie et aux demandes de permis a été améliorée par la législation récente⁽⁸⁴⁾, l'arrêt commenté révèle une difficulté dont le législateur wallon a toujours eu du mal à se départir dans ses démarches d'intégration, à savoir la volonté de préserver une certaine autonomie des collectivités locales en matière de voirie communale. Cette volonté s'affranchit mal de l'inexorable ascension du principe d'intégration en droit interne de l'environnement.

L'arrêt commenté invite dès lors, selon nous, le législateur à réaliser plus qu'une remise en question de la liste des projets qui nécessitent la mise en place d'un système d'évaluation environnementale. Il doit pour se faire poser un choix entre l'intégration ou la simple articulation des polices administratives

(84) Comme le plaide récemment le premier auditeur Joassart dans M. JOASSART, « La voirie dans le Code du développement territorial », in M. DELNOY et C.-H. BORN, *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) – Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 601.

des voiries communales et de l'aménagement du territoire qui touchent toutes deux à l'environnement, dont l'acceptation est décidément bien large... Pour opérer ce choix, le législateur devra néanmoins s'accommoder du poids historique de l'autonomie de la police des voiries en droit wallon, laquelle continue à ce jour à se justifier au regard de la diversité des intérêts qu'elle encadre. C'est dans cette mesure qu'il nous semble que le législateur wallon devra emprunter les sentiers de l'articulation adéquate des polices plutôt que de choisir la voie de leur intégration.

Alexandre PIRSON

*Assistant à l'ULiège
Avocat au barreau de Liège*

Andy JOUSTEN

*Assistant à l'ULiège
Avocat au barreau de Liège*