

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.693 du 20 janvier 2022

A. 212.961/XIII-7022

En cause :

la commune de Chastre,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bernard PAQUES et
Grégory WINAND, avocats,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la société anonyme ASPIRAVI,
ayant élu domicile chez
M^{es} Matthieu GUIOT et
Benjamin REULIAUX, avocats,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} juillet 2014, la commune de Chastre demande l'annulation de l'arrêté du 30 avril 2014 du ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire délivrant à la société anonyme (SA) ASPIRAVI un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de 6 éoliennes de 2 à 2,3 MW chacune dans un établissement situé entre la rue des Quinze Bonniers et la rue de l'État à Chastre.

II. Procédure

Par une requête introduite le 5 septembre 2014, la SA ASPIRAVI a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 30 octobre 2014.

Un arrêt n° 244.640 du 28 mai 2019 a rouvert les débats et a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'établir un rapport complémentaire.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 décembre 2021.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Clément Reygaerts *loco* M^{es} Bernard Paques et Grégory Winand, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Benjamin Reuliaux, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles ont été exposés dans l'arrêt n° 244.640 du 28 mai 2019. Il convient de s'y référer.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

1. La requérante prend un deuxième moyen de « la violation des articles 4 à 9 et 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 1^{er}, 123, alinéa 1^{er}, et 129bis du CWATUP, du titre 3 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et plus particulièrement, de ses articles 7 et suivants, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 544 du Code civil et de la domanialité publique, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

2. Dans une première branche, elle fait grief à l'acte attaqué d'autoriser l'élargissement temporaire de plusieurs voiries communales sans autorisation de son conseil communal.

S'appuyant sur l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dans sa version postérieure à l'entrée en vigueur du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et les articles 1^{er} et 7 du décret du 6 février 2014 précités, elle soutient qu'une délibération du conseil communal est nécessaire pour élargir une voirie communale ouverte au public, indépendamment du caractère public ou privé de son assiette, que l'absence d'une telle délibération entraîne la nullité du permis attaqué et qu'un tel moyen, touchant à la compétence du conseil communal, est d'ordre public.

Quant aux travaux d'aménagement de voirie qui doivent être réalisés pour que les véhicules transportant les éoliennes puissent accéder au site d'implantation, elle reproduit un passage de la demande de permis unique et précise que, selon le plan 3a de l'étude d'incidences (cadastre et aires de manutention), des chemins agricoles publics, actuellement ouverts au public et quotidiennement utilisés par les agriculteurs, sont concernés par ces aménagements.

Elle critique la motivation du permis litigieux en ce qu'elle considère que les travaux précités « ne relèvent [...] pas [...] du champ d'application de l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et ne nécessitent donc pas la consultation du Conseil communal concerné », dès lors qu'indépendamment du caractère privé de leur assiette, les chemins accessibles au public tombent dans le champ d'application du décret du 6 février 2014.

Elle estime que, selon le plan 3c de l'étude d'incidences reprenant l'itinéraire du chantier, la rue de Nivelles, la rue du Bâti, la rue Sainte-Anne, la rue de Bertinchamp et la chaussée Romaine, qui sont des voiries publiques communales, feront l'objet soit d'un élargissement temporaire, soit d'un remblayage des creux (semble-t-il permanents). Elle est d'avis que selon les plans « coupe type d'un aménagement, d'un réaménagement d'un chemin d'accès et coupe type du tracé de raccordement », certains « chemins d'accès public » devraient être élargis avec un « nouveau revêtement » (gravier).

Elle ajoute que, pour les travaux de construction des éoliennes, d'autres aménagements temporaires des voiries communales repris au plan 3a n'ont pas non plus fait l'objet d'une délibération du conseil communal.

Concernant la condition particulière relative à la réalisation des voiries d'accès qui fait état de l'usage, au besoin, de plaques métalliques tout en précisant qu'« en aucun cas, (l'exploitant) ne modifiera l'aspect ou le revêtement des chemins communaux utilisés », elle précise que l'utilisation de plaques métalliques ou l'absence de modification de l'aspect ou du revêtement des chemins communaux sont sans incidence sur la nécessité, en vertu de l'article 7 du décret du 6 février 2014, de soumettre au préalable l'élargissement d'une voirie communale à la délibération du conseil communal.

3. Dans une deuxième branche, elle critique la condition particulière suivante :

« Au besoin, l'exploitant disposera des plaques métalliques pour pourvoir aux éventuels problèmes d'accès rencontrés lors du passage de certains convois. En aucun cas, il ne modifiera l'aspect ou le revêtement des chemins communaux utilisés ».

Elle relève que, alors que la bénéficiaire du permis et l'auteur de l'étude d'incidences estiment que des aménagements tendant à l'élargissement et au renforcement de voiries communales seront nécessaires, le ministre considère que la pose de plaques métalliques sera suffisante. Elle lui reproche de ne pas exposer dans l'acte attaqué les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'étude d'incidences et de l'avis de la demanderesse de permis sur ce point.

Elle soutient par ailleurs que cette condition est impossible à réaliser, dès lors qu'il ressort du reportage photographique qu'elle produit que la pose de plaques métalliques ne permettra pas d'élargir certaines voiries qui seront empruntées par le convoi (au niveau de la Croix de Saint-Géry, de la rue du Bâti, de la rue Sainte-Anne notamment), vu la présence de talus qui nécessiterait un déblayement pour permettre le passage des camions transportant les éoliennes et qu'en outre, l'itinéraire prévu

passera également rue de Nivelles par un pont enjambant l'Orne, infrastructure étroite et délimitée par des barrières qui devra nécessairement faire l'objet d'aménagement pour permettre le passage du convoi.

Elle ajoute que, dans son avis du 12 avril 2013, le collège communal a attiré l'attention du ministre sur cette question en exposant notamment que « certains itinéraires proposés dans le cadre du chantier sont techniquement difficilement envisageables (p. ex. : modification obligatoire d'un pont rue de Nivelles non pris en compte) ». Elle fait grief à l'autorité de ne pas répondre à cet avis dans l'acte attaqué, dont la motivation est ainsi inadéquate.

Elle déduit de ce qui précède que l'autorité délivrante n'a pas statué en connaissance de cause et a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la seule pose de plaques métalliques permettra le passage du convoi.

Elle soutient enfin que la condition litigieuse est imprécise dès lors qu'il n'y est pas indiqué si ces plaques métalliques seront posées uniquement à l'occasion du passage de certains camions ou si elles resteront sur place durant toute la période du chantier.

4. Dans une troisième branche, elle fait grief à l'acte attaqué d'autoriser des travaux sur des terrains lui appartenant alors que l'autorité délivrante savait qu'elle est opposée au projet et qu'à défaut de titre évident, la demande de permis doit contenir la justification de la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite.

Elle constate que, pour les travaux d'implantations des éoliennes et leur transport, des aménagements de voiries publiques (élargissement par la pose d'un nouveau revêtement de gravier sur des voiries communales, pose de plaques métalliques sur les voiries communales, élargissement d'un pont, remblayage de fossés sur une voirie communale, démontage temporaire de poteaux de signalisation sur la RN4) devront être réalisés. Elle indique qu'elle n'a jamais accepté et n'acceptera pas que de tels travaux soient réalisés sur son domaine public, de sorte qu'il ne peut être soutenu que le bénéficiaire du permis pourra le mettre en œuvre.

B. Le mémoire en réponse

1. Sur les première et deuxième branches du moyen, la partie adverse soutient que, selon l'étude d'incidences (p. 83, n° 3.3.3), seules les éoliennes n° 1 et n° 2 nécessiteront l'élargissement temporaire de deux chemins d'accès et que la phase

de chantier est estimée à moins d'un an. Elle renvoie à cet égard à divers passages de l'études d'incidences, qui fait notamment état d'une phase de construction de 7 mois.

Elle en déduit que l'élargissement des voiries en cause étant temporaire (moins de deux ans), il est dispensé de permis d'urbanisme conformément à l'article 262, 12°, d, du CWATUP.

Elle rappelle par ailleurs que l'acte attaqué impose la réalisation d'un état des lieux des voiries par un géomètre et la réhabilitation par l'exploitant de toute voirie éventuellement détériorée.

Elle soutient que l'élargissement des voiries étant dispensé de permis d'urbanisme, il ne participe pas au projet mixte litigieux, de sorte qu'on ne se trouve pas dans l'hypothèse de l'article 96 du décret du 11 mars 1999 précité suivant lequel « un projet mixte porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale au sens de l'article 129bis, § 1^{er}, du CWATUPE ».

Elle ajoute qu'en tout état de cause, le moyen n'est pas fondé en ce qu'il se réfère au décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, ce dernier précisant en son article 92 que les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur du décret (soit le 1^{er} avril 2014) se poursuivent conformément au droit antérieur.

Elle est d'avis également que la condition d'utiliser au besoin des plaques métalliques rappelle l'interdiction de modifier de manière permanente les chemins communaux. Elle estime que cette condition, parfaitement légale, constitue un simple rappel de la loi et une obligation de résultat dans le chef de l'exploitant.

Elle indique enfin ne pas apercevoir en quoi les convois exceptionnels nécessaires au transport des éléments constituant les éoliennes, qui ne sont pas plus larges qu'un gros convoi agricole, ne pourraient pas emprunter le pont enjambant l'Orne.

2. Sur la troisième branche du moyen, elle soutient qu'il résulte de la réfutation de la première branche du moyen que le permis attaqué n'a pas pour objet les travaux d'aménagement de voirie litigieux, de sorte qu'il ne peut lui être fait grief d'autoriser de tels travaux sur le domaine public de la partie requérante.

À titre subsidiaire, elle souligne que le permis d'urbanisme présente un caractère réel, de telle sorte que la qualité du demandeur importe peu. Aucune règle de droit n'interdirait à l'autorité de délivrer un permis à une personne qui, au moment

de l'introduction de la demande, n'est pas titulaire d'un droit lui permettant de le mettre en œuvre.

Elle affirme en outre que la question de l'occupation du domaine public de la partie requérante ne ressortit ni à la police de l'urbanisme ni à celle de l'environnement et ne devait donc pas être envisagée par l'auteur de l'acte attaqué mais, le cas échéant, dans le cadre d'une autre police administrative indépendante.

C. Le mémoire en intervention

1. Sur la première branche du moyen, la partie intervenante soutient tout d'abord qu'il se déduit clairement des passages de la demande de permis, de l'étude d'incidences et de l'acte attaqué qu'elle reproduit que les élargissements de voirie sont exclusivement prévus pendant la durée du chantier pour le passage des convois exceptionnels transportant les éléments constitutifs des éoliennes. Elle ajoute qu'afin de garantir le caractère provisoire de ces élargissements et de permettre une remise en état des lieux aisée, la demande de permis prévoit d'ailleurs le placement d'un géotextile sous la couche de gravier. Elle relève par ailleurs que l'acte attaqué, dans la condition contestée par la requérante, « impose le placement de plaques métalliques au lieu du gravier » et que la dernière phase du chantier prévoit notamment la remise en état des voiries et chemins qui ont fait l'objet d'aménagements temporaires.

Elle souligne ensuite que l'article 262, 12°, d), du CWATUP dispense de permis d'urbanisme « les aménagements provisoires de voirie d'une durée maximale de deux ans » et qu'en l'espèce, comme le précisent l'étude d'incidences et l'acte attaqué, la phase de construction dure environ 7 mois.

Elle affirme que les élargissements en cause, dès lors qu'ils sont dispensés de permis d'urbanisme et ne vont pas de pair avec d'autres travaux de voirie non dispensés de permis, ne doivent pas être soumis à la procédure particulière des articles 128 et 129 du CWATUP. Elle ajoute qu'en dehors des cas prévus aux articles 129^{quater} du CWATUP et 96 du décret relatif au permis d'environnement, le principe de l'indépendance des polices doit prévaloir.

Elle se demande par ailleurs si des élargissements de voirie destinés au passage de convois exceptionnels exclusivement pendant le chantier relatif à un projet spécifique de construction correspondent à l'esprit de l'article 129^{bis} du CWATUP qui vise l'élargissement de l'espace destiné au passage du public dans la durée.

Elle déduit de ce qui précède que les élargissements temporaires de certains tronçons de voirie ne sont pas visés par les articles 129bis du CWATUP et 96 du décret relatif au permis d'environnement.

Elle estime ensuite que les nouveaux chemins d'accès aux éoliennes situés sur le domaine privé ne relèvent pas du champ d'application de l'article 96 du décret relatif au permis d'environnement et que le motif de l'acte attaqué qui le précise est exact et signifie que l'usage de ces accès sera exclusivement privé. Elle renvoie à cet égard aux enseignements de l'arrêt n° 212.101 du 17 mars 2011.

Elle conteste par ailleurs l'affirmation de la requérante selon laquelle les « remblayages (de creux) » seront permanents et affirme qu'en tout état de cause, un tel remblayage n'est pas visé par l'article 129bis du CWATUP puisqu'il n'élargit pas l'espace destiné au public.

Elle soutient enfin que la condition de l'acte attaqué qui impose à l'exploitant de disposer, au besoin, des plaques métalliques pour pourvoir aux éventuels problèmes d'accès rencontrés lors du passage de certains convois, sans modifier l'aspect ou le revêtement des chemins communaux utilisés, ne constitue pas un contournement du prescrit de l'article 129bis du CWATUP car ces actes sont temporaires et ne sont pas visés par l'article 96 du décret sur le permis d'environnement.

2. Sur la deuxième branche du moyen, elle affirme que la condition litigieuse « entend remplacer le mode de revêtement des aménagements provisoires de voirie proposé dans la demande de permis (graviers placés sur un géotextile) par des plaques métalliques » et que « l'élargissement temporaire de la voirie permettant le placement des plaques métalliques est clairement visé dans la motivation de l'acte attaqué ». Elle renvoie à cet égard à sa réfutation de la première branche.

À son estime, la condition qu'« en aucun cas, l'exploitant ne modifiera l'aspect ou le revêtement des chemins communaux utilisés » signifie que les aménagements ne sont que temporaires, qu'ils feront l'objet d'une remise en état dans la dernière phase du chantier et qu'il n'y aura donc, après le chantier, aucune modification de l'aspect et du revêtement des chemins communaux existants.

Quant au passage sur le pont de l'Orne (photo p. 89 du rapport final de l'étude d'incidences), elle relève qu'il est situé rue Saint-Anne, et non rue de Nivelles, à un endroit où il n'est pas prévu d'élargir la route sur la carte 3c de l'étude d'incidences. Elle ajoute qu'il n'est pas établi que ce pont ne permet pas le passage des camions, dès lors que l'étude d'incidences n'a identifié aucune difficulté

particulière à cet égard. Elle constate que le transport des éléments constitutifs des éoliennes ne pose d'éventuelles difficultés que dans certaines courbes significatives de la voirie ou à certains carrefours en raison de la longueur du convoi exceptionnel mais qu'à l'endroit du pont, la route ne présente pas d'angle important. Elle précise encore que les camions utilisés pour les convois exceptionnels présentent une largeur similaire aux camions habituels ou aux tracteurs de grand gabarit parcourant les routes de cette région agricole, et qu'en tout état de cause, la condition prévue par l'acte attaqué répond à la crainte formulée dans l'avis du collège communal du 12 avril 2013 en prévoyant, au besoin, le placement de plaques métalliques, notamment au niveau du pont.

3. Enfin, sur la troisième branche du moyen, elle soutient que le demandeur de permis d'urbanisme ne doit pas justifier d'une qualité particulière pour introduire une demande de permis.

Par ailleurs, elle relève qu'il n'existait pas, au moment de l'octroi de l'acte attaqué, de contestation sur la qualité du demandeur de permis.

En conclusion, elle considère que la difficulté éventuelle liée à la maîtrise foncière du bien destiné à recevoir le projet visé dans le permis relève du droit civil et de l'exécution de l'acte attaqué et non de sa légalité.

D. Le mémoire en réplique

1. Sur la première branche du moyen, la requérante relève que l'article 92 du décret du 6 février 2014 prévoit que « les procédures administratives en matière de [...] modification de voiries communales en cours au moment de l'entrée en vigueur du présent décret se poursuivent conformément au droit antérieur, sauf le Titre 4 qui est d'application ». Elle soutient qu'au jour de l'entrée en vigueur de ce décret, le 1^{er} avril 2014, aucune procédure de modification de voirie n'était en cours puisqu'aucune demande n'a été soumise par envoi au collège communal conformément à l'article 129bis, § 2, du CWATUP. Elle estime que, dès lors qu'à aucun moment le conseil communal n'a été consulté sur la base de la procédure antérieure, l'article 92 du décret précité est bien applicable en l'espèce.

En tout état de cause, elle souligne que le moyen est également pris de la violation de l'article 129bis du CWATUP.

Pour le surplus, elle rappelle que le parc éolien autorisé par l'acte attaqué est un projet mixte au sens de l'article 1^{er}, 11^o, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dès lors qu'il s'agit d'un établissement soumis à permis

d'environnement qui implique des actes et travaux visés à l'article 84, § 1^{er}, du CWATUP. Elle relève qu'en vertu de l'article 96 du décret du 11 mars 1999, lorsque le projet mixte porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale, il doit faire l'objet d'une délibération préalable du conseil communal conformément au décret du 6 février 2014 (ou conformément à l'article 129bis du CWATUP). Elle estime qu'en l'espèce, le projet mixte impliquant la modification de voiries communales, l'autorisation du conseil communal était requise indépendamment du fait que ces élargissements de voiries sont dispensés de permis d'urbanisme.

2. Sur la deuxième branche du moyen, elle rappelle que la partie adverse n'expose pas dans le permis litigieux les raisons pour lesquelles elle estime que la pose de plaques est suffisante pour élargir les voiries communales alors que tant le demandeur de permis que l'auteur de l'étude d'incidences considèrent que des aménagements tendant à l'élargissement et au renforcement de voiries communales seront nécessaires pour permettre le passage des convois exceptionnels.

Elle maintient, d'une part, qu'eu égard aux talus qui bordent par endroit les rues reprises dans l'itinéraire du chantier, seul un déblayement permettra le passage des camions transportant les éoliennes et, d'autre part, que le pont enjambant l'Orne situé rue de Nivelles est trop étroit pour un tel convoi, de sorte que la seule pose de plaques métalliques est insuffisante pour permettre le passage des éoliennes.

3. Sur la troisième branche, elle soutient que, dès lors que ces aménagements de voiries ne se feront pas sur le terrain privé de la demanderesse de permis, l'autorité devait solliciter l'accord de la commune de Chastre afin de s'assurer de l'effectivité du permis unique qu'elle entendait octroyer.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

Sur la première branche, la partie adverse affirme qu'en l'espèce, le projet n'a pas pour effet d'emporter des créations ou des modifications de voirie de sorte qu'une procédure de modification de voirie n'est pas requise conformément au droit antérieur.

S'appuyant sur l'étude d'incidences, elle affirme qu'aucun aménagement envisagé n'implique d'élargir le passage actuellement destiné au public, que certains chemins publics devront être renforcés afin que leur partie carrossable soit portée à 3,30 mètres durant le chantier, soit à l'intérieur de l'espace réservé au passage du public et que les nouveaux chemins, d'une largeur de 4 mètres, se trouveront sur un terrain privé.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Sur la première branche, la partie intervenante pointe que la figure 2 extraite des plans de la demande qui représente la coupe relative au réaménagement temporaire des chemins d'accès public montre que l'assiette de la voirie est plus importante que celle de sa partie carrossable existante mais que les renforcements temporaires prévus restent dans les limites de cette assiette, seule la partie carrossable étant élargie, de sorte que « l'espace destiné au passage du public » n'est pas modifié.

En ce qui concerne les chemins d'accès sur un terrain privé, elle relève qu'il est prévu qu'ils seront fermés à la circulation par des barrières et des panneaux de circulation, de sorte que l'accord du conseil communal ne devait pas être sollicité.

IV.2. Examen

Sur la première branche du moyen

1. Le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale est entré en vigueur le 1^{er} avril 2014. Il abroge, à la même date, la loi du 10 avril 1841 sur les sentiers vicinaux ainsi que les articles 129 à 129^{ter} du CWATUP.

L'article 92 du décret du 6 février 2014 précité dispose comme suit :

« Les procédures administratives en matière d'alignement ou de création, de suppression et de modification des voiries communales en cours au moment de l'entrée en vigueur du présent décret se poursuivent conformément au droit antérieur, sauf le Titre 4 qui est d'application ».

2. En l'espèce, le permis unique attaqué a été délivré le 30 avril 2014 et l'autorité administrative, statuant après l'annulation prononcée par l'arrêt n° 226.035 du 14 janvier 2014, est tenue d'appliquer la législation telle qu'elle se présente le jour où elle statue à nouveau.

Rien n'indique qu'avant la date d'entrée en vigueur du décret du 6 février 2014 précité, une procédure était en cours relativement aux voiries publiques dont l'aménagement temporaire est requis. La requérante soutient au contraire qu'aucune demande n'a été soumise à son collège communal. L'applicabilité dudit décret n'est ainsi pas contestable.

3. L'article 7 du décret du 6 février 2014, précité, dispose comme suit :

- « [...] nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours [...] ».

L'article 91, alinéa 1^{er}, du même décret dispose comme suit :

- « La voirie communale au sens de l'article 2, 1^o, comprend la voirie communale actuelle et la voirie vicinale au sens de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux ».

L'article 2 du même décret porte les définitions suivantes :

- « 1^o voirie communale : 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;

2^o modification d'une voirie communale : élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries ».

Par ailleurs, l'article 96, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme suit, après sa modification par le décret du 6 février 2014 :

- « Lorsque le projet mixte porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué le précisent dans la décision par laquelle le caractère complet et recevable de la demande est reconnu conformément à l'article 86 ou dans toute autre décision conjointe prise avant l'échéance des délais visés à l'article 93. Ils soumettent, le même jour, la demande relative à la voirie communale à la procédure prévue aux articles 8 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

4. En l'espèce, l'acte attaqué indique ce qui suit, s'agissant des aménagements de voiries et la création de chemins d'accès que nécessite le projet qu'il autorise :

« **Impact du projet sur le sol, sous-sol et les eaux souterraines**

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne les chemins d'accès, il s'agit surtout de réaménagement d'environ 2,6 km de chemins existants sur une largeur de 4 mètres; que le réaménagement de ces chemins permettra de faciliter l'accès des engins agricoles aux parcelles agricoles; que le projet implique la création de nouveaux chemins d'une largeur de 4 mètres;

[...]

Impact sur les infrastructures et équipements

[...]

Considérant que l'acheminement des éléments constituant les éoliennes se ferait via nord-ouest de Gembloux au départ de la RN4 et de la Chaussée Romaine; qu'une signalisation adéquate des itinéraires de chantier sera mise en place;

Considérant que le charroi généré proviendra essentiellement des phases de construction et de démantèlement; que les éoliennes 4, 5 et 7 sont accessibles via les routes existantes tandis que la construction de l'éolienne 2 nécessitera l'élargissement temporaire d'un chemin existant; que la construction des éoliennes 6 et 8 nécessitera la création de nouveaux chemins d'accès permanents en domaine privé; que, lors de la phase d'exploitation, seuls les entretiens et les réparations entraîneront un faible charroi;

Considérant que le charroi lié à la construction sera d'environ 630 camions d'une capacité maximale de 25 m³, réparti sur les 7 mois nécessaires à la phase de construction;[...]

Considérant que l'accès au site d'implantation nécessite le renforcement ou l'élargissement de chemins existants; que l'accès aux éoliennes nécessite également la construction limitée de nouveaux chemins d'accès sur domaine privé et l'élargissement temporaire d'environ 1025 mètres de chemins sur domaine privé; que ces travaux ne relèvent donc pas non plus du champ d'application de l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et ne nécessite donc pas la consultation du Conseil communal concerné ».

Les conditions particulières d'exploitation du permis litigieux prévoient par ailleurs, sous le titre « 3. Conditions de réalisation des voiries d'accès », ce qui suit :

- « - Pour les chemins d'accès réalisés ou réaménagés, l'exploitant maintiendra les éléments bocagers existants. Au besoin, l'exploitant disposera des plaques métalliques pour pourvoir aux éventuels problèmes d'accès rencontrés lors du passage de certains convois. En aucun cas, il ne modifiera l'aspect ou le revêtement des chemins communaux utilisés ».

Dans la demande de permis unique, il est indiqué notamment ce qui suit :

- « Pour le transport exceptionnel du matériel nécessaire à la construction des éoliennes, Aspiravi a déterminé, en accord avec le fabricant d'éoliennes Vestas et son transporteur, le tracé qui engendrerait le moins de nuisances pour les riverains et le moins de réaménagements des voiries existantes. Ci-joint vous trouverez également une lettre dans laquelle Vestas et son transporteur confirment le tracé.

Tout le tracé, ainsi que les éventuels aménagements à faire sont décrits dans l'étude d'incidences au chapitre 4.3.4. Ci-joint vous trouverez en plan (3c) avec en mauve les voiries que le transporteur utilisera pendant la période du chantier et en rose les différents endroits où des aménagements temporaires seront nécessaires, soit dans des virages, soit pour la mise à niveau égal de la voirie.

Sur le plan 3a, nous indiquons les aménagements temporaires ou permanents à réaliser pour atteindre les éoliennes pendant la phase de chantier. En vert clair sont indiqués les nouveaux chemins qui devront être aménagés sur terrain privé. En vert foncé sont indiqués les nouveaux chemins agricoles publics existants qui devront être renforcés temporairement avec du géotextile et du gravier et pour la durée du chantier. En rose sont indiqués les virages qui nécessiteront un renforcement temporaire pendant la durée du chantier. Ces renforcements se font en accord avec le propriétaire du terrain privé. Sur le plan de l'architecte ci-joint, vous trouverez une coupe type de l'aménagement d'un nouveau chemin existant. Le détail de l'itinéraire avec photos est décrit dans l'étude d'incidences au chapitre 3.3.3 ».

Il ressort ainsi de la demande de permis qu'à certains endroits, les voiries que le transporteur entend emprunter pendant la durée du chantier doivent subir des « aménagements temporaires ». Selon le plan 3c, qui reprend l'« itinéraire du chantier », quatre différents points de l'itinéraire prévu nécessitent un « élargissement temporaire », voire une taille des arbres et des buissons, tandis que, sur la chaussée Romaine, il doit être procédé à un « remblayage des creux » sur une distance de près d'un kilomètre.

Outre ces aménagements sur l'itinéraire emprunté par les convois exceptionnels pour acheminer les pièces des éoliennes vers le site, la demande de permis évoque « les aménagements temporaires ou permanents à réaliser pour atteindre les éoliennes pendant la phase de chantier », soit les chemins d'accès aux éoliennes. Selon la demande, les « chemins agricoles publics existants » figurant en vert foncé sur le plan 3a, devront être « renforcés temporairement ». Sur ce plan, intitulé « Cadastre et aires de manutention », on peut notamment voir un tronçon vert foncé de plusieurs centaines de mètres menant à l'éolienne n° 2.

En ce qui concerne ces chemins d'accès, le rapport final de l'étude d'incidences (point.3.3.3), précise ce qui suit :

« Les éoliennes 4, 5 et 7 seront accessibles via les routes existantes tandis que les constructions des éoliennes 1 et 2 nécessiteront l'élargissement temporaire de 2 chemins existants. En outre, les éoliennes 1, 3, 6 et 8 nécessitent la création de 4 nouveaux chemins d'accès permanents en domaine privé ».

Ce passage de l'étude d'incidences est illustré notamment par la « figure 33 », « Coupe de principe des réaménagements temporaires pour accéder aux éoliennes 1 et 2 » (p. 83 du rapport final), laquelle fait clairement état du caractère public des voiries à élargir et mentionne que ladite « voirie publique » a une largeur de 3,30 mètres.

Or, le tableau 43 « chemins d'accès » (p. 85 du rapport final) précise qu'en ce qui concerne le réaménagement temporaire du chemin existant vers l'éolienne n° 2, sa largeur sera portée à quatre mètres sur une longueur de 745 mètres et une épaisseur de 40 centimètres.

Le plan intitulé « coupe type d'un aménagement, d'un réaménagement d'un chemin d'accès et coupe type du tracé de raccordement », joint au permis délivré le 30 avril 2014, illustre le « réaménagement temporaire d'un chemin d'accès public ». Celui-ci figure le chemin carrossable « amélioré », lequel resterait dans les limites intérieures de la « voirie publique » indiquée. Cependant, compte tenu de la figure 33 et du tableau 43 du rapport final de l'étude d'incidences, précités, il n'est pas établi

que c'est bien le cas de l'élargissement prévu du chemin existant vers l'éolienne n° 2. A cet égard, la prise de vue qui illustre le chemin existant vers l'éolienne n° 2 montre que celui-ci est bordé de talus pentus, lesquels ne font pas partie de « l'espace destiné au passage du public » au vu de leur configuration. Compte tenu de ces éléments, l'élargissement temporaire prévu porte bien sur l'espace destiné au passage du public de sorte que la procédure visée à l'article 7 du décret du 6 février 2014 trouve à s'appliquer.

5. S'agissant des nouveaux « chemins d'accès permanents » vers les éoliennes n° 3, n° 6 et n° 8, qui, selon le tableau 43 (pp. 85 et 86) du rapport final de l'étude d'incidences, seront respectivement longs de 300, 70 et 30 mètres, la seule circonstance qu'ils seront créés sur « domaine privé » ne suffit pas à exclure la qualification de « voirie publique ». Encore faut-il que leur accès ne soit pas ouvert à la circulation du public. Afin de déterminer si la voirie est ouverte au public, il convient de se baser sur des indices concrets. En l'espèce, le permis unique attaqué impose dans les conditions relatives à la protection de la faune et de la flore qu'afin d'atténuer le dérangement lié à l'implantation du parc éolien sur la faune des plaines agricoles, « les chemins d'accès aux éoliennes non publics seront fermés à la circulation (barrières et panneaux de circulation) ».

Compte tenu de ces dispositifs, ces nouveaux chemins d'accès permanents créés ne seront pas accessibles au public, de sorte que la procédure visée à l'article 7 du décret du 6 février 2014 ne trouve pas à s'appliquer concernant leur création.

6. S'agissant de la modification temporaire des voiries reprises sur « l'itinéraire de chantier » ainsi que du « chemin d'accès » à l'éolienne n° 2, soit des voiries existantes, l'appartenance au domaine public communal des voiries concernées n'est pas contestée.

Ces travaux temporaires de voiries publiques existantes – en ce compris le « remblayage » d'un tronçon de la chaussée Romaine – contribuent à élargir l'espace carrossable de ces voiries, étant entendu que, pendant la durée de cette modification temporaire, leur utilisation sera bien destinée au public, en l'occurrence la demanderesse de permis et ses prestataires en phase de chantier, sans qu'il soit d'ailleurs exclu que d'autres utilisateurs puissent continuer à les utiliser, la privatisation (temporaire) de ces voiries n'étant ni sollicitée ni accordée.

Par ailleurs, à supposer que, par la condition particulière qui prévoit l'usage de plaques métalliques « pour pourvoir aux éventuels problèmes d'accès rencontrés lors du passage de certains convois » et l'interdiction de modifier « l'aspect ou le revêtement des chemins communaux utilisés », l'auteur de l'acte attaqué ait

entendu imposer l'usage de plaques métalliques à la place du géotextile et du gravier prévus par la demande de permis pour l'élargissement du chemin d'accès à l'éolienne n° 2, ces travaux entrent dans le champ d'application de l'article 2, 2°, du décret du 6 février 2014 précité, s'ils élargissent l'espace destiné au passage du public.

Tant la partie adverse que la partie intervenante affirment que les travaux d'élargissement prévus restent dans les limites de « l'espace destiné au passage du public » des différents chemins existants concernés. Ces allégations reposent notamment sur la figure du plan intitulé « coupe type d'un aménagement, d'un réaménagement d'un chemin d'accès et coupe type du tracé de raccordement » qui illustre le « réaménagement temporaire d'un chemin d'accès public », sans qu'il soit démontré que tel est bien le cas des différents élargissements temporaires de chemins existants projetés. En ce qui concerne le chemin d'accès existant à l'éolienne n° 2, il a été constaté que la « figure 33 » de l'étude d'incidences infirme un tel postulat. En ce qui concerne le dossier photographique produit par la partie intervenante avec son dernier mémoire, il n'est pas plus probant dès lors qu'apparaissent des arbres et des haies situés dans la zone d'élargissement de certains tronçons. En tout état de cause, l'auteur de l'acte attaqué ne pose pas un tel constat dans sa décision.

7. Il n'est pas contestable que les travaux d'élargissement susvisés sont temporaires, voire dispensés d'un permis d'urbanisme en vertu de l'article 262, alinéa 1^{er}, 12°, d), du CWATUP, alors applicable, à supposer que la durée maximale desdits aménagements ne dépasse pas deux ans. La circonstance qu'il ne faudrait pas de permis d'urbanisme pour l'élargissement projeté des voiries n'est cependant pas en soi, de nature à faire échapper le projet à la qualification de projet mixte et, partant, au champ d'application de l'article 96, précité, du décret du 11 mars 1999. En effet, la réalisation du projet requiert notamment un permis d'urbanisme pour l'érection des éoliennes, outre un permis d'environnement, de sorte qu'il s'agit bien d'un projet mixte au sens du décret précité.

Dès lors que le projet litigieux entraîne une modification de voiries publiques, fût-elle temporaire, les termes de l'article 7, alinéa, 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité imposent l'obtention préalable de l'autorisation du conseil communal concerné.

Ni l'article 7 du décret précité, ni les travaux préparatoires ne formulent d'exception au profit des aménagements provisoires, tandis que le second alinéa de cette disposition autorise expressément le Gouvernement à déterminer la liste des modifications non soumises à cet accord préalable.

L'article 7, alinéa 2, dudit décret a ainsi été exécuté par l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019 établissant la liste des modifications d'une voirie communale non soumises à l'autorisation préalable du conseil communal, publié le 25 février 2019 et entré en vigueur le 7 mars 2019. Cet arrêté prévoit ce qui suit en son article 1^{er} :

« La modification d'une voirie communale pour une durée n'excédant pas douze mois et nécessaire à la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme, d'un permis d'environnement, d'un permis unique ou d'un permis intégré n'est pas soumise à l'accord préalable du conseil communal visé à l'article 7, alinéa 1^{er}, du décret du 6 avril [lire février] 2014 relatif à la voirie communale ».

L'article 2 du même arrêté prévoit que « les demandes de permis d'urbanisme, de permis d'environnement, de permis unique ou de permis intégré introduites avant l'entrée en vigueur du présent arrêté sont soumises au présent arrêté ». Le champ d'application de cette disposition, visant « les demandes de permis introduites » avant l'entrée en vigueur de l'arrêté, ne s'étend pas aux « permis » déjà accordés.

En l'espèce, l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019 précité est entré en vigueur postérieurement à l'acte attaqué et n'est donc pas applicable.

Surabondamment, cet arrêté vient confirmer que, nonobstant le caractère provisoire des aménagements de voirie, une autorisation préalable de l'autorité compétente est en principe requise en application du décret du 6 février 2014 précité, l'exception réglementaire ne concernant que la modification de voirie n'excédant pas un an.

Il résulte de ce qui précède que la demande de permis unique litigieuse, impliquant des modifications de voiries publiques existantes, même temporaires, aurait dû être soumise à l'autorisation préalable du conseil communal et il incombait à l'autorité régionale de mettre en œuvre la procédure spécifique prévue à cet effet.

Par ailleurs, la requérante conserve bien un intérêt à soulever ce grief dès lors qu'il appartiendra à l'autorité de s'assurer que ces aménagements de voirie et la durée de leur maintien rencontrent effectivement les prévisions de l'article 1^{er} de cet arrêté.

Dans cette mesure, la première branche est fondée.

Sur la deuxième branche du moyen

8. Les conditions qui assortissent un permis unique doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. En aucun cas, elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis qui impliquent encore une appréciation de l'administration, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

En l'espèce, comme il a déjà été précisé ci-avant, sous un titre 3, intitulé « Conditions de réalisation des voiries d'accès », l'autorité délivrante impose la condition particulière suivante :

« - Pour les chemins d'accès réalisés ou réaménagés, l'exploitant maintiendra les éléments bocagers existants. Au besoin, l'exploitant disposera des plaques métalliques pour pourvoir aux éventuels problèmes d'accès rencontrés lors du passage de certains convois. En aucun cas, il ne modifiera l'aspect ou le revêtement des chemins communaux utilisés ».

Cette condition est imprécise dans la mesure où son contenu ne permet pas de déterminer si, selon la volonté de son auteur, elle s'applique exclusivement aux aménagements des voies d'accès directes aux éoliennes ou si elle est censée régir les modifications temporaires prévues sur tout l'itinéraire de transport utilisé par les convois exceptionnels. La partie intervenante affirme que « cette condition entend remplacer le mode de revêtement des aménagements provisoires de voirie proposé dans la demande de permis (graviers placés sur un géotextile) par des plaques métalliques ». Si tel est le cas, le plan précité illustrant le « réaménagement temporaire d'un chemin d'accès public » joint au permis attaqué et qui en fait donc partie intégrante prévoit pourtant un nouveau revêtement en gravier sur toute la largeur du « chemin amélioré », y compris sa partie élargie. Par ailleurs, il convient de relever que, sous le titre 7 « Conditions relatives au chantier », il est notamment indiqué que « L'entrepreneur utilisera un géotextile pour garantir une meilleure stabilité des empierrements temporaires » sans plus de précision quant à l'emploi de ces empierrements. Compte tenu de ces éléments, l'allégation de la partie intervenante ne permet pas de lever l'imprécision du champ d'application de la condition visée.

Dans cette mesure, la deuxième branche est fondée.

Sur la troisième branche du moyen

9. Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose que les demandes de permis unique soient introduites par le propriétaire de la ou des parcelles concernées.

Par ailleurs, les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers. Une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'en connaître. Les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée.

Enfin, il n'est pas démontré qu'existe en l'espèce une quelconque contestation de droits civils dont l'autorité délivrante aurait eu connaissance.

La troisième branche n'est pas fondée.

Le deuxième moyen est fondé dans ses première et deuxième branches, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante 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}.

Est annulé l'arrêté du 30 avril 2014 du ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire délivrant à la SA ASPIRAVI un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de 6 éoliennes de 2 à 2,3 MW chacune dans un établissement situé entre la rue des Quinze Bonniers et la rue de l'État à Chastre.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 20 janvier 2022 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux