

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 166.438 du 9 janvier 2007
A. 66.119/X-7045

En cause : Jeanne GUNS,
ayant élu domicile chez
Me M. DENYS, avocat,
ayant son cabinet à 1000 BRUXELLES,
place Jean Jacobs 5

contre :

la RÉGION FLAMANDE,
ayant élu domicile chez
Me M. van DIEVOET, avocat,
ayant son cabinet à 1000 BRUXELLES,
rue de l'Arbre 14.

LE CONSEIL D'ÉTAT, X^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 octobre 1995 par laquelle Jeanne GUNS demande l'annulation de l'arrêté du 28 août 1995 du fonctionnaire délégué pour la province du Brabant flamand du Ministre flamand ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions accordant au Ministère de la Communauté flamande l'autorisation de "réaménager les carrefours et de réaliser un tunnel pour les cyclistes et les piétons" sur la N 227 (RO) à Overijse et à Hoeilaart, à hauteur de la Terblockstraat et de la Welriekende Dreef;

Vu l'arrêt n/ 64.965 du 4 mars 1997 rejetant la demande de suspension de la décision contestée;

Vu le mémoire ampliatif de la requérante;

Vu le rapport de Mme A. EYLENBOSCH, auditeur adjoint;

Vu l'ordonnance du 21 décembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 4 mai 2006 fixant l'affaire à l'audience du 16 juin 2006;

Entendu M. G. DEBERSAQUES, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me M. DENYS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me T. DE KETELAERE, avocat, loco Me M. Van DIEVOET, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu Mme A. EYLENBOSCH, auditeur, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la requérante déclare demeurer à Hoeilaart, Leopold II laan, qui fait partie de la chaussée Malines-Waterloo (actuellement la N 227), à proximité du carrefour formé par la chaussée susvisée, la Terblockstraat ainsi que la Welriekende Dreef; que ces carrefours à niveau sont contrôlés par des feux de signalisation; que les travaux faisant l'objet du permis ont pour but de supprimer ces carrefours équipés de feux pour les remplacer par un tunnel pour cyclistes et piétons et une bande parallèle d'entrée et de sortie de la N 227; que la propriété de la requérante est située dans les environs immédiats de ce carrefour; que les travaux autorisés impliquent que la propriété de la requérante sera privée d'un accès direct à la N 227 et que la route parallèle sera aménagée contre sa propriété; que, en ce qui concerne les travaux effectués sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale a accordé le 25 juin 1996 au Ministère de la Communauté flamande le permis d'urbanisme en vue de réaménager le carrefour sur une parcelle située à Watermael-Boitsfort, au carrefour formé par le RO/la Drève de bonne Odeur/la route

de Mont-Saint-Jean; qu'il n'apparaît pas que la requérante a contesté la légalité de cette décision;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 1^{er}, 1/ et 2/, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 mars 1989 fixant pour la Région flamande les catégories de travaux et d'actes autres que des établissements incommodants pour lesquelles la demande de permis de bâtir doit contenir une évaluation des incidences sur l'environnement et du point 1 de la circulaire du 18 octobre 1989 relative à l'application de cet arrêté :

"En ce que le permis contesté autorise la Région flamande à procéder sur la N 227 Malines-Waterloo à des travaux tels que cette chaussée sera transformée en autoroute,

Et en ce que le permis de bâtir visant à transformer la nationale en autoroute a été délivré sur la base d'une demande qui n'était pas accompagnée d'une évaluation des incidences sur l'environnement examinant l'impact environnemental lié à l'exécution des travaux et étudiant et évaluant des solutions de rechange,

Et en ce que l'exécution des travaux supprimera tous les passages à niveau et les accès directs à cette autoroute, contrairement à un système de bretelles d'accès, de sorte que l'exécution des travaux reviendra bel et bien à l'aménagement d'une autoroute et à tout le moins à l'aménagement d'une voie express répondant aux définitions formulées à cet égard par l'Accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international.

Alors qu'il ressort de l'article 1^{er} (lire : 2), 1/ et 2/, de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 23 mars 1989 fixant pour la Région flamande les catégories de travaux et d'actes autres que des établissements incommodants pour lesquelles la demande de permis de bâtir doit contenir une évaluation des incidences sur l'environnement que, pour la construction ou la modification importante d'autoroutes ainsi que pour la construction de routes express qui répondent aux définitions prévues en la matière par l'Accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international, la demande de bâtir doit comprendre, pour être complète, une évaluation des incidences sur l'environnement,

Et alors qu'il appert du point 1 de la circulaire du 18 octobre 1989 relative à l'application de l'arrêté susvisé que l'on entend par "autoroute" :

'Une route qui est spécialement conçue et construite pour la circulation automobile, qui ne dessert pas les propriétés riveraines, et qui :

- Sauf en des points singuliers ou à titre temporaire, comporte, pour les deux sens de la circulation, des chaussées distinctes séparées l'une de l'autre par une bande de terrain non destinée à la circulation ou, exceptionnellement, par d'autres moyens;

- Ne croise à niveau ni route, ni voie de chemin de fer ou de tramway, ni chemin pour la circulation de piétons;

- Est spécialement signalée comme étant une autoroute',

Et alors qu'il ressort clairement des plans et du cahier des charges établis en rapport avec les travaux que la route que la Région flamande entend construire satisfait à ces conditions de la circulaire,

Et alors qu'il ressort très clairement de la dénomination initiale des plans et de l'indication de l'objet de l'entreprise dans le cahier des charges que la Région

flamande a également l'intention d'utiliser la route à aménager comme autoroute et de doter dès lors celle-ci de la signalisation requise à cet effet,

Et alors qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que lorsque des demandes de bâtir concernant des travaux soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement ne sont pas accompagnées de cette E.I.E., le permis de bâtir délivré sur la base de cette demande est irrégulier parce que cette dernière n'est pas complète (...)"

Considérant que dans la mesure où la requérante invoque la violation de la circulaire évoquée dans le moyen, celle-ci n'a aucune valeur réglementaire; que le moyen est dès lors irrecevable dans cette mesure;

Considérant qu'il n'est pas contesté qu'il n'a été procédé à aucune évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'article 2, 1/ et 2/, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 mars 1989 fixant pour la Région flamande les catégories de travaux et d'actes autres que des établissements incommodants pour lesquelles la demande de permis de bâtir doit contenir une évaluation des incidences sur l'environnement, tel qu'il était applicable avant son abrogation par l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 décembre 2004 établissant les catégories de projets soumises à l'évaluation des incidences sur l'environnement, s'énonçait comme suit :

"Article 2. Pour que le dossier de demande de permis de bâtir soit complet, il y a lieu d'établir une évaluation des incidences sur l'environnement pour les catégories suivantes de projets, pour autant que ces projets ou une partie de ces projets soient subordonnés à un permis en exécution de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme :

1/ la construction et/ou la modification importante d'autoroutes;

2/ la construction et/ou la modification importante de voies rapides qui répondent aux définitions prévues en la matière par l'Accord européen sur les grandes routes de trafic international du 15 novembre 1975";

Considérant qu'aux termes des points II.2 et II.3 de l'annexe II de l'Accord européen sur les grandes routes de trafic international, fait à Genève le 15 novembre 1975 et approuvé par la loi du 15 mars 1985, il convient d'entendre par "autoroutes" et "routes express" ce qui suit :

"II.2 Autoroutes :

Le terme "autoroute" désigne une route qui est spécialement conçue et construite pour la circulation automobile, qui ne dessert pas les propriétés riveraines, et qui :

i) Sauf en des points singuliers ou à titre temporaire, comporte, pour les deux sens de la circulation, des chaussées distinctes séparées l'une de l'autre par une bande de terrain non destinée à la circulation ou, exceptionnellement, par d'autres moyens;

ii) Ne croise à niveau ni route, ni voie de chemin de fer ou de tranway, ni chemin pour la circulation de piétons;

iii) Est spécialement signalée comme étant une autoroute.

II.3 Routes express

Routes réservées à la circulation automobile accessibles seulement par des échangeurs ou des carrefours réglementés et sur lesquelles notamment l'arrêt et le stationnement sont interdits";

Considérant que les travaux autorisés ont été décrits ci-dessus; que la requérante ne démontre pas que la N 227 répondra, après l'exécution des travaux autorisés, à la définition d'autoroute reproduite ci-dessus; qu'il ne ressort notamment pas que la route concernée sera spécialement signalée comme étant une autoroute, ni que le but des travaux autorisés était de donner ce statut à la N 227; qu'à cet égard, la requérante se limite dans son dernier mémoire à alléguer "que la Région flamande a tout mis en oeuvre pour échapper à l'obligation de joindre à la demande de bâtir une évaluation des incidences sur l'environnement"; qu'il "est dès lors évident que la Région flamande ne commettra pas l'imprudence d'aménager sur place les signaux indiquant que la route est une autoroute"; que, toutefois, vu le contrôle marginal que le Conseil d'État peut exercer en la matière, ces intentions ou desseins attribués au maître de l'ouvrage ne changent rien au constat que, dans les faits, il doit être satisfait à cette exigence formelle pour qu'il puisse être question en droit d'une autoroute; qu'il n'est pas établi - et qu'il ne l'est d'ailleurs toujours pas au moment de la clôture des débats - que la N 227 a été ou est désignée par des panneaux impliquant qu'elle est classée comme autoroute; que, ne fût-ce que pour ce motif, le moyen n'est pas fondé dans la mesure où il qualifie la N 227 d'autoroute;

Considérant qu'il convient en outre de constater que, même si la N 227 était considérée comme une autoroute dans le sens précisé ci-dessus, l'obligation d'établir une évaluation des incidences sur l'environnement s'applique uniquement pour la construction et/ou la modification importante d'une autoroute; que la nature des travaux, qui, en résumé, impliquent la disparition de carrefours à niveau où la circulation est réglée par des signaux lumineux, n'établit pas en soi que ces travaux doivent être qualifiés de construction d'une autoroute; que, dans ce cas concret, ces travaux n'impliquent pas davantage une "modification importante" d'une autoroute; que cette dernière notion n'est pas définie de sorte qu'elle doit être comprise dans son sens usuel; que cela ne vise pas toute modification d'une autoroute

(existante) mais uniquement une modification importante; que la requérante ne démontre pas que les travaux autorisés doivent être regardés comme une modification de cette nature;

Considérant que, indépendamment de la question de savoir si la N 227 peut être considérée comme une route express dans le sens précisé ci-dessus et hormis la question de savoir si la route parallèle autorisée et les accès à la N 227 peuvent être considérés comme des "échangeurs" au sens de l'Accord européen du 15 novembre 1975, les travaux autorisés ne peuvent davantage être considérés comme la "construction" d'une telle route; que pour les motifs exposés ci-dessus en ce qui concerne la qualification d'autoroute, il n'a pas davantage été établi que les travaux autorisés constituent une "modification importante" d'une route express, d'autant qu'une route express peut également être accessible par des carrefours équipés de feux, ce qui était le cas avant l'exécution des travaux actuellement contestés; que les dispositions invoquées ne sont pas applicables; que le moyen, considéré dans son ensemble, n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, lue en combinaison avec l'accord de coopération du 4 juillet 1994 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement (ci-après : l'accord de coopération), et de l'article 7 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement :

"En ce que les travaux que la Région flamande entend exécuter s'opèrent partiellement sur le territoire des communes de Watermael-Boitsfort et d'Auderghem et donc sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale,

Et en ce que non seulement les travaux prévus par la Région flamande sortissent donc leurs effets dans une autre région, mais qu'ils sont en outre effectués sur le territoire d'une autre région,

Et en ce que la Région flamande n'a à aucun moment communiqué à la Région de Bruxelles-Capitale ses plans concernant les travaux faisant l'objet du permis contesté,

Alors que, selon la législation en vigueur de la Région de Bruxelles-Capitale (cf. annexe A, 1/, C et D, telle qu'elle figure dans l'ordonnance du 23 novembre 1993 modifiant l'ordonnance du 30 juillet 1992), les travaux prévus par la Région flamande doivent en tout cas faire l'objet d'une EIE,

Et alors qu'il ressort clairement de l'article 2 de l'accord de coopération du 4 juillet 1994 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne et la Région flamande que tout projet devant faire l'objet d'une EIE sur la base des réglementations régionales en vigueur, soit d'office, soit en vertu de la décision de l'autorité compétente, tombe dans le champ d'application de (...) l'accord,

Et alors qu'en vertu de l'article 3 de cet accord, la Région flamande aurait donc dû informer la Région de Bruxelles-Capitale des travaux envisagés afin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de prendre les mesures nécessaires en vue de vérifier l'incidence environnementale des travaux prévus sur son territoire,

Et alors que l'article 7 de la directive du Conseil n° 85/337/CEE du 27 juin 1985, qui est d'application directe et qui peut donc être invoqué au bénéfice des justiciables à qui s'applique la directive, prévoit clairement que lorsqu'un État membre prévoit un projet qui a des incidences au-delà des frontières, il est tenu d'informer pleinement de ses projets l'État membre sur le territoire duquel ces effets seront ressentis,

Et alors qu'en raison de son effet direct, cette directive peut être invoquée non seulement contre des États nationaux, mais également contre des structures subnationales dont les compétences sont réparties de telle sorte qu'elles peuvent prévoir de façon autonome et grâce à des compétences exclusives des projets qui sortiront des effets pour d'autres entités subnationales ou nationales comme en l'espèce la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale (...);

Considérant qu'il est apparu de la réponse au premier moyen que les travaux autorisés, dans la mesure où ils ont été exécutés sur le territoire de la Région flamande, ne devaient pas faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement; que, indépendamment de la question de savoir si la requérante peut se prévaloir de toutes les dispositions invoquées dans le moyen, celles-ci ne sont pas applicables; qu'en outre, il ressort des faits exposés ci-dessus que le Ministère de la Communauté flamande a demandé un permis auprès de la Région de Bruxelles-Capitale et l'a obtenu; que dès lors, il peut être admis en tout état de cause que la Région de Bruxelles-Capitale a été informée des travaux prévus; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation du principe du raisonnable et de prudence ainsi que de la violation de l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes :

"En ce que l'exécution des projets impliquerait qu'une autoroute sera construite en plein milieu d'un noyau d'habitation existant depuis très longtemps déjà au carrefour de la Welriekende Dreef, de la Terblockstraat et de la N 227 Malines-Waterloo,

Et en ce que la construction d'une autoroute à travers ce noyau d'habitation sans expropriation des riverains impliquera que ceux-ci habiteront à moins de

10 mètres d'une autoroute et que leur habitation sera séparée de cette autoroute par une route parallèle empruntée en permanence le long de leur habitation et par un mur antibruit d'environ 2 mètres de haut,

Alors que l'article 1^{er} de l'A.R. du 4 juin 1958 pris en exécution de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes dispose clairement que les zones de dégagement de part et d'autre de l'autoroute doivent être de trente mètres,

Et alors que l'aménagement de cette zone non aedificandi de 30 mètres le long d'une autoroute est notamment dicté par la considération selon laquelle il faudra peut-être élargir la voie express et par des considérations liées à la sécurité, mais sans aucun doute également par la considération suivant laquelle on ne peut vivre décemment à moins de 30 mètres d'une autoroute,

Et alors qu'il est dès lors contraire au principe du raisonnable et au principe de prudence, principes généraux de bonne administration, de construire une autoroute au milieu d'un noyau d'habitation existant,

Et alors que cette façon de construire une autoroute porte également atteinte à la préservation d'une zone de recul de part et d'autre de l'autoroute";

Considérant que le moyen procède intégralement de la prémisses déclarée erronée lors de l'examen du premier moyen et selon laquelle la N 227 est transformée en autoroute; qu'il n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 13 et 160 de la Constitution en ce que "la Région flamande a remplacé le permis de bâtir du 24 février 1995, qui est attaqué devant le Conseil d'État, par le permis entrepris sans modifier l'objet ou les modalités de ce permis, mais dans le seul but d'échapper ainsi au contrôle du Conseil d'État garanti par la Constitution";

Considérant que la loi organique de l'urbanisme n'interdit pas l'introduction d'une nouvelle demande et la délivrance d'un permis sur la base de cette demande; que la mise à profit de cette possibilité par le demandeur d'un permis de bâtir n'exclut pas en soi le contrôle de l'ancienne décision remplacée ou rapportée, garanti par la Constitution et opéré par le Conseil d'État ni, a fortiori, le contrôle de la nouvelle décision; que, ne fût-ce que pour ce motif, le quatrième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation, qui est un principe général de bonne administration :

En ce que le permis attaqué n'indique en aucune façon pourquoi il a été délivré en remplacement du permis du 24 février 1995,

Et en ce qu'il n'indique nulle part que des modifications des plans et des modalités ont commandé une nouvelle demande de permis de bâtir et la délivrance d'un nouveau permis,

Alors que l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs indique clairement que la motivation imposée doit comprendre les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision,

Et alors que (...) au moment de la délivrance du permis attaqué, il existait un permis de bâtir exécutoire sur la base duquel il pouvait être procédé au réaménagement du carrefour et à la construction d'un tunnel pour piétons et cyclistes à la hauteur du carrefour susvisé,

Et alors que la seule motivation de fait et de droit pour la délivrance du permis contesté en dépit du permis existant peut donc être l'application de nouveaux plans ou de nouvelles modalités pour l'exécution des travaux qui commandent l'introduction d'une nouvelle demande de bâtir et la délivrance d'un nouveau permis remplaçant le permis existant,

Et alors que le permis attaqué ne mentionne en aucune façon pourquoi un nouveau permis devait être délivré en remplacement du permis de bâtir existant et exécutoire,

De sorte qu'en délivrant un nouveau permis de bâtir en remplacement d'un permis de bâtir existant et exécutoire, sans indiquer les considérations de droit et de fait commandant ce remplacement, la Région flamande a manqué à son obligation de motiver, telle qu'elle est définie dans la loi susvisée du 29 juillet 1991";

Considérant qu'aucune disposition de la loi organique de l'urbanisme n'interdit au détenteur d'un permis d'introduire une nouvelle demande de permis de bâtir; que l'octroi du permis attaqué résulte de l'introduction d'une nouvelle demande de permis de bâtir; que l'obligation de motivation formelle n'implique pas que la décision expose l'historique du dossier de la demande de permis, ni plus particulièrement que l'acte indique formellement - comme le soutient la requérante - "[quelles] sont les considérations de droit et de fait commandant [le] remplacement" d'un permis accordé antérieurement; que la requérante dirige d'ailleurs ses critiques contre un motif qui ne figure pas dans la décision attaquée, mais qu'elle considère elle-même comme "la seule motivation de fait et de droit", alors que la décision attaquée se fonde sur d'autres motifs, que le moyen ne critique pas; que le moyen ne saurait être admis,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le neuf janvier 2007, par la X^e chambre, composée de :

MM.	P. LEMMENS,	président de chambre,
	G. DEBERSAQUES,	conseiller d'État,
	C. ADAMS,	conseiller d'État,
Mme	A. TRUYENS,	greffier.

Le greffier,

A. TRUYENS

Le président,

P. LEMMENS

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.