

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 199.557 du 15 janvier 2010

A. 186.963/XIII-4869

En cause : **EPPE** Françoise,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme FLUXYS,
ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 février 2008 par Françoise EPPE qui demande l'annulation de l'arrêté du 12 octobre 2007 du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial accordant à la société anonyme FLUXYS le permis d'installer une canalisation souterraine de gaz naturel DN 250 sur un bien sis à Arlon (Weyler) et à Messancy (Habergy);

Vu la requête, introduite le 28 février 2008, par laquelle la société anonyme FLUXYS demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'arrêt n° 183.604 du 29 mai 2008 accueillant cette intervention et rejetant la demande de suspension;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 6 juin 2008 par la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 2 juillet 2008 accueillant la requête en intervention introduite par la société anonyme FLUXYS dans la procédure au fond;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties adverse et intervenante;

Vu l'ordonnance du 21 août 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 24 septembre 2009 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Th. HAUZEUR, loco Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me D. VERMER, loco Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 183.604 du 29 mai 2008 qui a rejeté la demande de suspension pour absence de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'il y a cependant lieu d'ajouter que, par un arrêt n° 196.317, du 23 septembre 2009, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté royal du 19 juillet 2007 déclarant d'utilité publique, au bénéfice de la S.A. FLUXYS, l'établissement d'installations de transport de gaz naturel par canalisations utilisant des terrains privés sur le territoire de la ville d'Arlon et de la commune de Messancy pour l'installation DN 250 HP Messancy (Habergy) - Arlon (Weyler);

Considérant que la partie intervenante conteste la recevabilité ratione temporis de la requête; qu'elle rappelle, d'une part, que le permis litigieux a été délivré le 12 octobre 2007; qu'elle cite, d'autre part, la requérante qui affirme que "le délai du recours en annulation a donc commencé à courir au plus tôt, le 7 décembre 2008 (lire: 7 décembre 2007)"; qu'elle soutient dès lors que le dernier jour utile en vue de l'introduction d'un recours en annulation était le 4 février 2008 et que tout recours introduit postérieurement à cette date doit être déclaré irrecevable ratione temporis;

Considérant que la requérante déclare dans sa requête avoir été informée du début des travaux en date du 7 décembre 2007 par un courrier recommandé de la société FLUXYS reçu le lundi 10 décembre 2007, ce que ne conteste ni la partie intervenante ni la partie adverse; que le délai de recours a dès lors commencé à courir le 11 décembre 2007; que la requérante pouvait introduire valablement son recours jusqu'au 11 février 2008; que la requête introduite le 6 février 2008 est donc recevable ratione temporis; que l'exception d'irrecevabilité n'est pas établie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 23, 46 et 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du plan de secteur du Sud-Luxembourg, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de l'excès de pouvoir et du détournement de pouvoir et de procédure; qu'elle reproche, d'une part, à l'acte attaqué de violer l'article 23 du CWATUP, qui n'autorise les principales infrastructures de transport de fluide et d'énergie qu'à la double condition qu'elles soient prévues au plan de secteur et que les périmètres de protection de réseau souterrain de transport de fluide et d'énergie soient également prévus au plan de secteur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; qu'elle reproche également à l'acte attaqué de violer l'article 127, § 3, du CWATUP qui permet au Gouvernement ou au fonctionnaire délégué de s'écarter du plan de secteur en y dérogeant, alors qu'en l'espèce, selon elle, l'acte attaqué ajoute au plan de secteur en créant un tracé de transport de fluide et d'énergie non prévu dans celui-ci; qu'elle affirme en outre qu'en faisant application de l'article 127, § 3, du CWATUP, la partie adverse a commis un détournement de procédure; qu'en réplique, elle précise que, dans

la mesure où il n'existe aucune définition de la notion de "caractère principal", il convient de se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui enseigne de manière constante que les détails qui ne sont pas à l'échelle du plan de secteur ne doivent pas être inscrits audit plan, mais relèvent plutôt des indications devant figurer dans un plan communal d'aménagement; qu'elle cite à cet égard les arrêts n^{os} 28.057 et 28.058 du 10 juin 1987; qu'elle affirme qu'en l'espèce, "il ne peut en aucun cas être considéré qu'une canalisation de 6.690 m est un détail à l'échelle du plan de secteur" et rappelle également que "la canalisation vise à dédoubler l'approvisionnement de la région - et non uniquement de la ville [...] - d'Arlon en gaz";

Considérant que la partie adverse répond qu'en visant le tracé "des principales infrastructures", l'article 23 du CWATUP permet que le plan de secteur puisse se contenter d'indications générales concernant le tracé de ces réseaux et qu'ainsi, les détails qui ne sont pas à l'échelle du plan n'y soient pas inscrits; qu'en outre, selon elle, l'acte attaqué relève à juste titre que le projet doit être considéré comme ressortissant de l'article 272, § 2, i, du CWATUP, "à savoir «les canalisations destinées au transport de corps solides, liquides ou gazeux s'étendant sur plus d'une commune (...) dont l'implantation ou le tracé n'est pas prévu dans le plan de secteur»"; qu'elle prétend également que l'application de la disposition dérogatoire de l'article 127, § 3, du CWATUP se justifiait au motif que le projet se situe dans des zones agricole et forestière;

Considérant que la partie intervenante fait valoir tout d'abord que la demande de permis d'urbanisme vise "l'installation d'une conduite d'un diamètre de 250 mm en vue de l'approvisionnement de la ville d'Arlon (distribution locale)", de sorte que la canalisation en question ne relève pas de la notion de "principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie", au sens de l'article 23 du CWATUP, et ne nécessite donc pas une inscription au plan de secteur; qu'elle soutient ensuite que l'application de la disposition dérogatoire de l'article 127, § 3, du CWATUP se justifie au motif que le projet se situe dans des zones agricole et forestière; qu'elle estime, en outre, que "la partie adverse était [...] tout à fait habilitée, sur la base de cette disposition à s'écarter des tracés prévus par le plan de secteur"; que, dans son dernier mémoire, elle définit "les principales infrastructures" telles qu'énoncées à l'article 23 du CWATUP comme étant en l'espèce "les canalisations de transport de gaz les plus importantes"; qu'elle souligne, d'une part, qu'il n'appartient pas "aux juridictions de décider quelles sont les plus importantes canalisations" mais seulement "de vérifier si l'appréciation des autorités est raisonnable et dûment motivée"; qu'elle souligne, d'autre part, que la notion de "principales infrastructures de transport" de gaz ne doit pas être définie "par référence à l'importance de l'infrastructure

par rapport au plan de secteur" mais au vu de son importance, "par rapport à l'ensemble des canalisations de transport faisant partie du réseau de transport pris dans sa globalité"; qu'elle prétend ainsi que l'examen doit se faire en deux temps; qu'il convient, selon elle, de déterminer dans un premier temps si le projet concerne une infrastructure principale, puis, dans un second temps "de vérifier si le projet est bien à l'échelle du plan de secteur"; qu'elle relève qu'en l'espèce l'autorité compétente interrogée sur le projet a estimé que ladite canalisation ne constituait pas une infrastructure principale de transport au sens de l'article 23 du CWATUP; qu'elle définit les "infrastructures à considérer comme principales" de la manière suivante :

- " Les canalisations de transit et de «grand transport» sont à considérer comme principales étant donné qu'elles sont destinées à transporter de gros volumes de gaz et disposent à cet effet d'une capacité importante.
Concrètement il s'agit des canalisations, et leurs accessoires, de transit et/ou de transport, à haute pression et d'un diamètre nominal supérieur à 800 mm.
[...]
Les principales infrastructures du réseau belge sont ainsi les grands axes de transport/transit Zeebrugge-Blaregnies (axe Nord-Sud), Zeebrugge-Eynatten (axe Est-Ouest), Poppel-Blaregnies (axe Nord-Sud) et 's Gravenvoeren-Blaregnies (axe Est-Ouest)";

qu'elle définit par ailleurs les "infrastructures à considérer comme secondaires" comme étant "toutes les infrastructures n'étant pas principales, entre autres, les installations destinées au raccordement de consommateurs finaux (industriels, centrales électriques, distribution publique)"; que, selon elle, le plan du réseau belge de transport de gaz mentionne les quatre catégories de canalisations de transport de gaz et la conduite litigieuse "relève de la catégorie des plus petites canalisations"; qu'elle en déduit dès lors qu'elle ne constitue pas une canalisation des plus importantes du réseau; qu'elle se réfère par ailleurs aux arrêts n^{os} 189.819 et 189.820 du 27 janvier 2009 et soutient qu'"en l'occurrence, s'agissant des canalisations de transport de gaz, l'ancien CWATUP ne qualifiait pas toutes les canalisations de transport de gaz de «principales infrastructures», cette qualification étant réservée aux «canalisations principales (ancien article 169 du CWATUP)"; qu'elle affirme enfin que la thèse de l'autorité compétente, selon laquelle la canalisation de transport de gaz concernée par la demande ne constitue pas une canalisation principale n'est dès lors "ni contraire à l'ancien article 169 du CWATUP ni constitutive d'une réduction du niveau de protection offert par la législation applicable";

Considérant que l'acte attaqué énonce ce qui suit :

- " Considérant qu'en l'espèce le projet vise la mise en place d'une nouvelle canalisation souterraine de transport de gaz naturel entre Messancy (Habergy) et Arlon (Weyler) sur une longueur d'environ 6.675 mètres; qu'une station de départ est prévue à

Habergy, avec une cabine préfabriquée et des jeux de vannes; qu'une station finale avec des installations similaires sont prévues à Weyler;

Considérant que ce projet est motivé par la limitation de l'alimentation actuelle d'Arlon, constituée par une canalisation DN100 le long de la route N.81; que le projet prévoit la pose d'une canalisation DN250 au départ de la conduite DN 300 existante entre Huy et Athus;

[...];

Considérant que la station finale est proposée à Weyler, sur le territoire de la ville d'Arlon [...]; que cette station comportera à terme des installations de détente du gaz, ramenant la pression jusqu'à 15 bars;

[...];

Considérant que le projet relève spécifiquement des dispositions de l'article 272, § 2, i) du CWATUPE, à savoir «les canalisations destinées au transport de corps solides, liquides ou gazeux s'étendant sur plus d'une commune ... dont l'implantation ou le tracé n'est pas inscrit dans un plan de secteur...»; que ces dispositions précisent qu'aucune délégation n'est accordée pour de tels projets; qu'il appartient au Gouvernement de se prononcer;

Considérant que le projet relève également des dispositions de l'article 274bis, 1/, d) du même code; que ce projet relève donc bien des actes et travaux d'utilité publique, lesquels sont autorisés par le Gouvernement lorsqu'aucune délégation n'est accordée; que les dispositions de l'article 127, § 1^{er}, 2/ et 3/ sont applicables et, partant de là, l'article 127, § 3 permettant la dérogation au plan de secteur pour ce genre de projet, à condition toutefois soit qu'il respecte, soit qu'il structure, soit qu'il recompose les lignes de force du paysage";

Considérant que l'article 23, alinéa 1^{er}, 2/, du CWATUP dispose comme suit :

" Le plan de secteur comporte :
[...]

2/ le tracé existant et projeté ou le périmètre de réservation qui en tient lieu du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie";

Considérant que l'article 23, alinéa 1^{er}, 2/, ne donne aucune définition de ce qu'il faut entendre par "principales infrastructures de transport de fluides et d'énergie";

Considérant que l'article 10 de l'ancien CWATUP disposait que le plan de secteur comporte "[...] 3/ les mesures d'aménagement du réseau des principales voies de communication"; qu'en exécution de cette disposition, l'article 169 de l'ancien CWATUP disposait que le "plan comporte également l'indication du réseau des principales voies de communication, à savoir : (...) 12.0. les canalisations principales; 12.1. les canalisations isolées existantes; 12.2. les canalisations isolées à créer";

Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999 déterminant la légende relative à la présentation graphique des projets de plans et des plans de secteur mentionne, au titre de "réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie (art. 23, al. 1^{er}, 3/)", les

"canalisations existantes" et les "canalisations en projet" sans distinction aucune de leur section (diamètre des canalisations), ni de leur pression; que si cet arrêté déclare en préambule n'avoir "aucune portée réglementaire en ce qu'il a pour seul objet la présentation des zones et périmètres visés aux articles 26 à 40 du CWATUP", c'est pour justifier la non consultation de la section de législation du Conseil d'Etat; qu'il y a lieu de souligner que cette mesure d'exécution émane de l'auteur du projet du nouveau CWATUP;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le projet envisagé concerne l'installation d'une canalisation de gaz à haute pression d'un diamètre nominal de 250 mm, sur plus de 6.500 mètres; que, selon l'acte attaqué, le projet litigieux est motivé par "la limitation de l'alimentation actuelle d'Arlon"; qu'il ressort également du dossier administratif, et notamment de la demande de permis d'urbanisme, que la nouvelle canalisation est destinée à "garantir l'approvisionnement en gaz naturel de la région d'Arlon"; que la notice d'évaluation précise davantage la spécificité du projet :

" Il s'agit d'une nouvelle canalisation haute pression entre la canalisation existante (DN300) BRAS-ATHUS et la future station de détente (66,2/15 bar) située à Arlon. L'exécution du projet est nécessaire pour garantir l'approvisionnement en gaz naturel de la distribution publique et industrielle de la région d'Arlon aujourd'hui et dans le futur";

que, dans sa demande d'arrêté royal de déclaration d'utilité publique, la société FLUXYS souligne encore que "l'exécution du projet est nécessaire pour garantir l'approvisionnement en gaz naturel de la ville d'Arlon, momentanément approvisionnée par une conduite DN 100 Messancy-Arlon" et que, "suite à l'augmentation de la consommation de gaz naturel, la conduite sera saturée à partir de 2008"; qu'au vu de ces objectifs, il apparaît que la canalisation projetée est une infrastructure nécessaire, voire indispensable, à la continuité de l'approvisionnement en gaz de la ville d'Arlon; qu'il y a lieu à cet égard de relever que la canalisation existante, d'un diamètre de 100 mm, est inscrite au plan de secteur;

Considérant que les caractéristiques techniques de la canalisation projetée, et notamment le diamètre nominal du tube (inférieur à 800 mm), importent peu en l'espèce; que les pièces fournies par l'intervenante à l'appui de son dernier mémoire ne viennent pas contredire ce constat; qu'en effet, le réseau principal tel qu'illustré par la carte fournie par l'intervenante en annexe de son dernier mémoire, comporte uniquement des canalisations utilisées tant pour le transport du gaz - à savoir "le transport de gaz au moyen d'installations de transport aux fins de fourniture à des clients" (article 1^{er}, 7/, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations) - que, pour le transit du gaz, défini comme "l'activité qui

consiste à effectuer le transport de gaz naturel sans distribution ni fourniture de gaz naturel sur le territoire belge "(article 1^{er}, 8/, de la loi du 12 avril 1965, précitée); qu'à suivre l'intervenante, toutes les canalisations de gaz situées au sud du sillon Sambre et Meuse (ou de l'autoroute E42) seraient secondaires et ne devraient donc pas faire l'objet d'une inscription au plan de secteur; que le fait que la canalisation projetée n'est pas une canalisation de transit et que son diamètre nominal est donc logiquement moins important ne permet pas de conclure pour autant qu'elle n'est pas une infrastructure principale; qu'il ne se déduit pas de l'article 23, 2/, précité, qu'en matière de transport de produits gazeux, ne sont des infrastructures principales que les canalisations à la fois de transport et de transit à l'exclusion des canalisations de transport seules; qu'en outre, la lettre du 23 août 2006 émanant de la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine, également annexée au dernier mémoire de l'intervenante, affirmant que "cette canalisation ne constitue pas une infrastructure principale de transport au sens de l'article 23 (du CWATUP) et, en conséquence, ne nécessite pas une inscription préalable au plan de secteur", ne comporte aucune motivation permettant d'étayer cette prise de position; que la référence dans l'acte attaqué aux articles 272, § 2, i), et 274bis, 1/, d, du CWATUP ne suffit pas à expliquer pourquoi le projet ne serait pas une infrastructure principale; que la canalisation de gaz projetée constitue par conséquent, au vu de ses caractéristiques, une infrastructure principale à l'échelle du plan de secteur;

Considérant, ensuite, que l'article 127, § 3, du CWATUP est rédigé comme suit :

" Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation obligatoire visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3/, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 2/, 4/, 5/, 7/ et 8/, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement";

que cette disposition aurait pu être appliquée pour modifier un tracé figurant au plan de secteur mais non pour suppléer à son absence;

Considérant qu'il s'ensuit que la conduite litigieuse est une infrastructure principale de transport d'énergie au sens de l'article 23, alinéa 1^{er}, 2/, du CWATUP et devait en conséquence être inscrite au plan de secteur, lequel devait être révisé préalablement à la délivrance du permis attaqué, ce qui n'a pas été fait;

Considérant, par ailleurs, que la requérante invoque la violation de l'article 23, alinéa 1^{er}, 3/ du CWATUP; que, selon elle, les périmètres de protection de réseau souterrain de transport de fluide et d'énergie auraient également dû être prévus au plan de secteur; que l'article 23, alinéa 1^{er}, 3/, inséré par le décret RESA du 3 février 2005, entré en vigueur le 11 mars 2005, prévoit ce qui suit :

" Le plan de secteur comporte :
[...];
3/ les périmètres de protection de réseaux souterrains de transport de fluides et d'énergie où seuls peuvent être autorisés les actes et travaux d'utilité publique ou qui se rapportent à ces réseaux; le Gouvernement peut fixer les caractéristiques de ces périmètres et les conditions auxquelles les actes et travaux doivent satisfaire";

que cette disposition a été abrogée par un décret du 30 avril 2009 "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques", entré en vigueur le 12 juin 2009; que, dans le commentaire des articles en projet fait par le Ministre, celui-ci indique ce qui suit :

" A la suite de la catastrophe de Ghislenghien, dans le cadre du décret du 3 février 2005, il a été prévu d'inscrire les périmètres de protection des réseaux souterrains de transport de fluide et d'énergie afin de disposer des renseignements nécessaires quant à l'existence de telles installations.
Depuis lors les objectifs que s'était fixés le Gouvernement en matière de renseignements de tels réseaux sont en passe d'être concrétisés au travers de l'avant-projet de décret relatif à l'information, à la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau. En effet, l'avant-projet de décret tel qu'adopté en deuxième lecture par le Gouvernement le 12 juillet 2007, prévoit notamment un système d'autorisation d'exécution de chantier et un système d'échange de données.
D'autre part, à l'échelle du plan de secteur, les périmètres de protection ne sont pas clairement identifiables sur le plan graphique car, à l'échelle du 1/10.000, une distance de 10 m représente 1 mm. En conséquence, il s'indique davantage de les viser dans les prescriptions littérales.
D'autre part, dans la mesure où les périmètres de protection, ne sont pas de nature à structurer le territoire à l'échelle régionale et que les objectifs de protection sont rencontrés par ailleurs, il ne s'indique plus de représenter de tels périmètres au plan de secteur" (Doc. Parl. wallon, sess. 2008-2009, 972, n° 1, p. 9);

que le décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau, publié le 18 juin 2009, entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2011; que, lors de la délivrance du permis litigieux, l'article 23, alinéa 1^{er}, 3/, tel qu'inséré par le décret du 3 février 2005 était encore applicable; que les parties adverse et intervenante ne le contestent d'ailleurs pas; qu'il y avait donc lieu de faire figurer au plan de secteur, non seulement la canalisation, mais aussi le périmètre de protection; que le premier moyen est dès lors fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 12 octobre 2007 du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial accordant à la société anonyme FLUXYS le permis d'installer une canalisation souterraine de gaz naturel DN 250 sur un bien sis à Arlon (Weyler) et à Messancy (Habergy).

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 350 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quinze janvier deux mille dix par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{mes}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M.	QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier,

Le Président,

Fr. QUINTIN.

M. HANOTIAU.