

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 208.657 du 4 novembre 2010

A. 192.148/XIII-5236

En cause :

VIERSET Bernard,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

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 Commune d'Erezée,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
Route de Beausaint 29
6920 La Roche-en-Ardenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 avril 2009 par Bernard VIERSET, qui demande l'annulation du permis de lotir délivré le 12 janvier 2009 à la commune d'Erezée par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne, en vue de la réalisation d'un lotissement de 20 lots dont 17 à bâtir sur un bien cadastré 4^{ème} division Soy, section D, n^{os} 61r2, 61s2, 1140v5;

Vu l'arrêt n° 198.821 du 10 décembre 2009 accueillant la requête en intervention introduite par la commune d'Erezée et rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 29 décembre 2009 par la partie requérante;

Vu la requête introduite le 20 mai 2009 par laquelle la commune d'Erezée demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 17 février 2010 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la communication faite au greffe par M^{me} FRANCK, auditeur au Conseil d'Etat, établie sur la base de l'article 15quater de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu la notification de cette communication aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 20 septembre 2010, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 21 octobre 2010 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Y. TOURNAY, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me S. GRUBER, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M^{me} FRANCK, auditeur;

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

Considérant qu'il y a lieu de s'en référer, quant à l'exposé des éléments utiles à l'examen de la requête, à l'arrêt n° 198.821 du 10 décembre 2009 qui a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a déclaré tous les moyens de la requête non sérieux;

Considérant que le 18 mai 2010, l'auditeur chargé de l'instruction de la cause a transmis au greffe de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat une communication rédigée sur la base de l'article 15quater nouveau de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Considérant qu'en vertu dudit article, lorsqu'après la prononciation d'un arrêt ayant statué sur la demande de suspension et après l'échange des mémoires en réponse et en réplique ou du mémoire ampliatif, l'auditeur rapporteur constate que les parties n'invoquent aucun élément nouveau depuis l'arrêt qui a suspendu l'exécution de l'acte attaqué ou qui a déclaré tous les moyens non sérieux ou qui a rejeté la demande de suspension pour irrecevabilité du recours, il peut communiquer le dossier au greffe en indiquant qu'il ne déposera pas de nouveau rapport sur le recours en annulation; que la communication précise s'il est proposé, conformément à l'arrêt ayant statué sur la demande de suspension, de rejeter le recours en annulation ou d'annuler l'acte attaqué;

Considérant que l'arrêt n° 198.821 du 10 décembre 2009 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rédigé comme suit :

- " Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles D.62 à D.77 du décret du 27 mai 2004 relatif au livre 1^{er} du Code de l'environnement, des rubriques 70.11.01 et 70.11.02 de l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, de l'erreur dans les motifs de l'acte ou de leur absence et de l'erreur manifeste d'appréciation, en ce que, en substance, l'acte attaqué qui octroie un permis de lotir pour des parcelles totalisant 1 hectare 73 ares 71 centiares après exclusion du lot n/ 20 (sis en zone agricole) ne concernerait en réalité que la première phase du projet de la commune d'Erezée, relatif à la partie sud, séparée de l'autre partie par la route; qu'il relève qu'une seconde phase du lotissement est envisagée de l'autre côté de la route, sur des parcelles entourant celle du requérant, figurées en hachuré sur une photo aérienne fournie en annexe à la requête, et la superficie globale du projet serait supérieure à 2 hectares; qu'il estime que la commune d'Erezée aurait ainsi «saucissonné» volontairement et artificiellement son projet dans le but d'éviter la réalisation d'une étude des incidences sur l'environnement, une telle étude étant requise pour les projets de lotissement atteignant deux hectares; qu'il ajoute que la réalité de ce projet global résulterait notamment de deux éléments :
- lors d'une réunion d'information organisée par la commune d'Erezée le 12 mars 2009 et à laquelle le requérant était présent, le projet global (deux phases) aurait été présenté avec plans et cartes reprenant l'ensemble des lots

- projetés; le bourgmestre d'Erezée y aurait indiqué au requérant que le projet avait été volontairement «saucissonné» afin d'éviter la réalisation d'une étude d'incidences;
- des articles de presse auraient évoqué, à plusieurs reprises, le projet global de lotissement à réaliser en deux phases. Le requérant fournit copie de deux de ces articles en annexe à sa requête;

qu'il en déduit que l'acte attaqué aurait dû retenir le projet global, celui-ci aurait dû être soumis à étude d'incidences puisque sa surface dépasse 2 hectares; qu'il cite l'arrêt ABRAHAM C-2/07 rendu le 28 février 2008 par la Cour de justice des Communautés européennes, qui fustige le fractionnement des projets ayant pour effet de les soustraire à l'obligation d'évaluation des incidences environnementales;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des mêmes dispositions et principes, auxquels est ajouté le principe selon lequel tout acte administratif doit être pris en toute connaissance de cause et apprécié dans sa globalité par l'autorité qui l'autorise, en ce que, en substance, à supposer que la commune d'Erezée soit autorisée à scinder son projet global de lotissement en plusieurs phases, l'acte attaqué eût néanmoins dû envisager le projet dans son ensemble pour appliquer le système d'évaluation des incidences sur l'environnement; que, selon lui, la proximité géographique et l'interdépendance fonctionnelle entre les terrains concernés par la première phase et ceux concernés par la seconde phase permettraient de considérer que le projet est unique même s'il fait l'objet de deux permis de lotir; qu'il estime qu'en pareil cas, l'évaluation des incidences sur l'environnement devrait avoir lieu avant la première autorisation administrative, et porter sur l'ensemble du projet et qu'en éludant la deuxième phase du projet, l'acte attaqué aurait apprécié la réalité des faits de façon illégale, de sorte qu'il n'aurait pu déterminer correctement si le projet était ou non soumis à étude d'incidences sur l'environnement;

Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, que «par division d'un bien, il faut entendre la séparation en deux ou plusieurs parties d'un bien immobilier, formant jusqu'alors un tout contigu, sans la moindre solution de continuité»;

Considérant qu'en l'espèce, les parcelles cadastrées 4^{ème} division (Soy-Fisenne) section D, n^{os} 61r2, 61s2 et 1140v5 qui font l'objet du permis de lotir contesté sont situées au sud de la rue des Roches, que cette rue constitue ainsi une séparation entre ces parcelles et celles qui sont situées au nord qui feraient l'objet d'une éventuelle «seconde phase»; qu'il y a donc une discontinuité, à la fois matérielle (les parcelles ne se touchent pas) et juridique (les parcelles sont séparées par un bien - la rue des Roches - soumis à un régime de propriété différent), entre les parcelles situées au nord et celles sises au sud de cette rue; que, dès lors, toutes ces parcelles, au nord et au sud de la rue, ne forment pas un seul «bien» au sens de l'article 89, § 1^{er}, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP);

Considérant que la superficie totale des parcelles faisant l'objet du lotissement est de 19 hectares 43 ares 65 centiares et qu'après déduction de la parcelle 20 située en zone agricole, la superficie totale des parcelles 1 à 19 représente 1 hectare 79 ares 71 centiares, soit moins de 2 hectares;

Considérant que s'il est exact que diverses déclarations, dont celles du bourgmestre, font état d'une phase 1 du projet de lotissement pour caractériser ce qui a fait l'objet de l'acte attaqué, il n'en demeure pas moins que, dans l'état actuel du dossier, rien ne permet de supposer que l'éventuel lotissement situé au nord de la rue des Roches sera réalisé ni a fortiori quand il le sera s'il l'est;

Considérant que le requérant estime, dans le deuxième moyen, qu'il y aurait une interdépendance fonctionnelle entre les terrains situés au nord de la rue des Roches et ceux sis au sud de cette rue et qui font l'objet du permis attaqué; qu'à cet égard, outre qu'il ne précise pas en quoi existe cette interdépendance, il y a lieu d'observer que la réalisation du seul lotissement présentement attaqué tend à démontrer que cette interdépendance n'existe pas; qu'il s'ensuit que non seulement l'autorité ne devait pas considérer l'ensemble des terrains situés au nord et au sud de la rue des Roches comme formant un tout rendant obligatoire une étude d'incidences, que ce soit pour la délivrance d'un seul permis global de lotir ou que ce soit pour la délivrance de deux permis complémentaires de lotir; qu'ainsi les deux premiers moyens ne sont pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles D.62 à D.77 du décret du 27 mai 2004 relatif au livre 1^{er} du Code de l'environnement et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que, en substance, la motivation de l'acte attaqué dont plusieurs passages sont cités ne répondrait absolument pas à la réclamation formulée par le requérant lors de l'enquête publique, réclamation qui stigmatisait l'exclusion de la seconde phase du projet dans le but d'éviter une étude d'incidences sur l'environnement; qu'il ajoute que la motivation de l'acte attaqué serait insuffisante quant à l'appréciation de ne pas recourir à une étude d'incidences eu égard aux critères définis par la réglementation relative au système d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que le requérant se borne à une affirmation sans exposer les griefs précis qu'il adresse à la motivation de l'acte attaqué;

Considérant que, dans sa réclamation du 28 août 2008, le requérant a fait les observations suivantes :

- son exploitation agricole n'est pas mentionnée sur les plans et il suppose que c'est un simple oubli;
- concernant le lot n° 4 situé en face de l'entrée de ses silos qui sont implantés à quelques mètres de la voirie, ce qui risquera d'entraîner des nuisances sonores, olfactives et de charroi chaque fois qu'il aura besoin de ses silos, il propose «de faire pivoter l'habitation de 90° en parallèle avec l'habilitation du lot n° 3»;
- «concernant les lots n^{os} 16 et 17, deux problèmes se posent :
 - l'accès de [son] bétail aux prairies se fait sur un chemin privé le long de la rue des Roches en passant derrière la Chapelle, pour ensuite traverser la rue et rejoindre le lot n° 17. Le bétail rejoint le lot n° 20 en zone agricole en longeant la bande boisée du lot n° 18.
L'urbanisation du lot ne [lui] permettra plus d'accéder à [ses] terrains par des chemins privés et [le] contraindra à utiliser la voirie publique avec tous les dangers et inconvénients que cela comporte.
 - L'habitation du lot n° 17 aura pour effet de couper le champ visuel de l'entrée du village en venant de Blier et créera un enfermement visuel du carrefour caractérisé par la Chapelle de la Vierge.
Par conséquent, [il] demande que soit revue l'implantation des lots n^{os} 16 et 17 de sorte qu'un recul verdurisé permette à la fois de conserver le tracé existant de l'accès de [son] bétail aux prairies localisées sur le lot n° 20 et de maintenir la typologie du carrefour marqué par deux éléments patrimoniaux».
- «enfin, le choix d'exclure des parcelles à bâtir du périmètre du lotissement dans le but d'éviter une évaluation des incidences sur l'environnement n'est pas prévu par le CWATUP. [Il] reste donc très perplexe sur la légalité de la procédure,

d'autant que les parcelles à bâtir non reprises dans le périmètre entourent [son] exploitation»;

Considérant que l'acte attaqué contient la motivation suivante :

« Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que conformément à l'article D.68 § 1^{er} du livre 1^{er} du Code de l'Environnement, l'autorité qui a apprécié la recevabilité et de la complétude du dossier de demande de permis, a également procédé à l'examen des incidences probables du projet sur l'environnement au sens large; sur la base des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66 du livre 1^{er} du Code de l'Environnement;

Considérant qu'il résultait des caractéristiques du projet et des avis obtenus, de son impact sur l'environnement pris au sens large, de sa localisation, qu'il n'y avait pas lieu de requérir la réalisation d'une étude des incidences du projet sur l'environnement; qu'en outre, le dossier de demande permet d'appréhender de manière adéquate et suffisante les divers impacts du projet;

[...]

4. Le respect du site de la Chapelle; que cette zone est reprise en zone d'habitat à caractère rural dont la destination principale concerne le logement et l'exploitation agricole; que le parti d'implantation en s'écartant du règlement général vise à mieux respecter le site en ouvrant l'espace, lequel pourra être qualifié de place à la suite de la matérialisation de ses limites; que les implantations projetées ne mettent pas en péril les hêtres et tilleuls existants;

5. Les nuisances engendrées par la ferme de M. VIERSET; qu'il y a lieu de prendre en considération sa présence en prévoyant un aménagement plus approprié de la cour ouverte du lot 4, le bâtiment devant conserver sa position pour protéger efficacement la zone de cours et jardins située au sud-ouest; que le plan devrait être complété pour mieux attirer l'attention des futurs acquéreurs quant à la présence de l'exploitation agricole; qu'en ce qui concerne le déplacement du bétail, celui-ci n'est pas exclu du domaine public; qu'aucune servitude n'a été constatée sur la propriété communale à mettre en oeuvre; qu'il reviendra à l'exploitant agricole d'adapter ses habitudes de travail pour convoyer son bétail en toute sécurité; que cependant une cession au domaine public est réalisée pour constituer un accotement suffisant;

6. Une étude des incidences sur l'environnement serait requise; que la propriété d'un seul tenant et urbanisable est inférieure à 2 ha; que l'Autorité compétente au moment de l'accusé de réception a estimé disposer de toutes les informations nécessaires pour évaluer le projet présenté sans devoir recourir à une étude complète des incidences sur l'environnement, une notice d'évaluation des incidences étant jointe au dossier»;

Considérant qu'il ressort de la motivation précitée de l'acte attaqué qu'il est répondu à chacun des points soulevés par le requérant dans sa réclamation; qu'autre chose est de partager ou non l'appréciation émise par l'autorité, appréciation qui, sur ces points, concerne l'opportunité du choix de telle ou telle solution; qu'à cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie, [...];

Considérant qu'en réplique, sur les premier et deuxième moyens, le requérant écrit que l'affirmation du Conseil d'Etat que "dans l'état actuel du dossier rien ne permet de supposer que l'éventuel lotissement situé au nord de la rue des Roches sera réalisé ni a fortiori quand il le sera s'il l'est", contredit les éléments objectifs mis en exergue et que cela revient à lui imposer la preuve d'un fait négatif, laquelle est impossible; qu'à titre subsidiaire, il "demande à ce que les services de l'Auditorat imposent à la commune d'Erezée de fournir les renseignements et documents qui étaient demandés par [son] conseil [...] dans sa lettre recommandée du 6 avril 2009"; qu'il maintient qu'en effet lors de la réunion d'information du 12 mars 2009, des plans complets des deux phases de lotissement ont été présentés; qu'il fait valoir aussi ce qui suit :

" la réalité d'un projet global de lotissement d'une superficie supérieure à 2 hectares est établie, il n'y a pas lieu de raisonner à l'aune de la loi du 22 septembre 1970 ainsi que de ces travaux préparatoires mais plutôt à l'aune du droit communautaire de l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement. Dans ce cadre, le concept d'autorisation administrative est autonome de sorte que l'étude d'incidences doit en principe être réalisée au moment de la délivrance de la première autorisation. [...]";

que, sur le deuxième moyen, il fait valoir en réplique que ce n'est pas au moment de la délivrance du second permis de lotir qu'il faudra soulever l'absence d'évaluation globale car à ce moment le premier permis de lotir sera définitif de sorte qu'il sera trop tard pour obtenir une étude d'incidences sur la totalité du projet;

Considérant que dans son dernier mémoire, il fait longuement valoir que l'article 89 du CWATUP, interprété comme faisant échapper à une étude préalable des incidences sur l'environnement un projet de lotissement d'une superficie supérieure à 2 hectares au motif qu'il serait traversé par une route, laquelle constituerait une séparation entre les parcelles et créerait donc une discontinuité matérielle et juridique, est contraire à la notion de projet et d'autorisation définie par la directive européenne; qu'il estime qu'il faut plutôt identifier quel est le projet à réaliser et si les effets des travaux envisagés relatifs à ce projet sur l'environnement peuvent être évalués avant la décision principale, en l'espèce, la première autorisation administrative; qu'il maintient que la Commune d'Erezée, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, a décidé de réaliser un projet de lotissement en deux phases relatif à des parcelles totalisant plus de deux hectares et rappelle les éléments qui permettent de l'affirmer; qu'il rappelle aussi que, dans son mémoire en réplique, il demandait qu'une mesure d'instruction soit réalisée par l'auditeur sur ce point; qu'il réitère sa demande et souhaite que l'auditeur se prononce sur la mesure d'instruction demandée mais également sur les arguments

précisés dans son dernier mémoire et notamment sur la conformité de l'interprétation de l'article 89 du CWATUP par rapport à la directive 85/337/CEE du 25 juin 1995 précitée ainsi que sur l'opportunité de poser une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes;

Considérant qu'il ressort du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 25 avril 2007 introduisant l'article 15quater dans l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, que l'auditeur peut ne pas déposer de nouveau rapport lorsque l'échange des mémoires en réponse et en réplique n'apporte aucun élément nouveau eu égard à l'arrêt rendu dans la procédure en référé et que les conclusions de cet arrêt peuvent être transposées dans la procédure au fond;

Considérant qu'en l'espèce, il y a lieu de constater que le requérant demandait en réplique une mesure d'instruction sur laquelle l'auditeur n'a pas pris position; qu'il développait des arguments nouveaux portant notamment sur la conformité de l'article 89 du CWATUP au droit communautaire que l'auditeur n'a pas examinés; que, dans son dernier mémoire, le requérant a répété sa demande et développé son argumentation; qu'il y a lieu par conséquent de poursuivre l'instruction de l'affaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.