

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.285 du 9 mai 2012

A. 199.523/XIII-5829

En cause :

1. **CIFANI** Sandra,
2. **l'Association sans but lucratif
LA FLORENTINE**,
ayant toutes deux élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

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 ASTRID,
ayant élu domicile chez
Me Thierry VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 16 mars 2011 par Sandra CIFANI et l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) LA FLORENTINE qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 1^{er} juin 2010 par le fonctionnaire délégué en vue de l'implantation d'une station-relais de télécommunication pour les réseaux ASTRID et BASE à Chiny, sur un bien cadastré 5^{ème} division, section B, n° 446a;

Vu la requête introduite le 7 avril 2011 par laquelle la société anonyme (S.A.) ASTRID demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'arrêt n° 214.540 du 13 juillet 2011, accueillant la requête en intervention introduite par la société anonyme ASTRID, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 3 août 2011 par les parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 18 août 2011 accueillant la requête en intervention introduite par la S.A. ASTRID 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. DONNAY, 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 le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 17 février 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 mars 2012 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me M.-L. GIOVANELLI, loco Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. DONNAY, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Par un courrier du 26 janvier 2010, la S.A. ASTRID introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'implantation d'une station-relais de télécommunication pour les réseaux ASTRID et BASE à Chiny, sur un bien cadastré 5^{ème} division, section B, n° 446a.

Le projet consiste notamment en l'implantation d'un pylône de 42 mètres sur lequel seraient installées 4 antennes pour le réseau ASTRID et 6 antennes pour le réseau BASE.

Au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau, le bien litigieux figure en zone forestière.

2. Par un courrier du 2 février 2010, le fonctionnaire délégué accuse la réception de cette demande et estime que le dossier y afférent est complet.

3. Du 8 au 22 février 2010, le projet est soumis à une enquête publique; celle-ci suscite le dépôt d'une cinquantaine de réclamations, dont l'une émane de la première partie requérante.

4. Le 15 mars 2010, la commission consultative communale de l'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) émet sur le projet un avis majoritairement favorable.

5. En sa séance du 25 mars 2010, le collège communal de Chiny donne un avis défavorable.

6. Le 28 mai 2010, le département de la nature et des forêts du Service public de Wallonie (S.P.W.) émet un avis favorable sur le projet.

7. Par une décision prise le 1^{er} juin 2010, le fonctionnaire délégué octroie le permis d'urbanisme sollicité; il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 6 décembre 2010, la S.A. ASTRID introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme, qui, afférente au même bien, est présentée sous la forme d'une régularisation. Cette demande n'a, semble-t-il, pas donné lieu à décision.

Dans son mémoire en intervention, la S.A. ASTRID indique avoir agi de la sorte parce que, la société BASE l'ayant informé de sa décision de ne plus faire usage du pylône autorisé, elle pensait devoir "régulariser" la situation, c'est-à-dire obtenir un permis d'urbanisme modificatif ne visant que ses propres installations.

9. Le 9 février 2011, les travaux autorisés par le permis litigieux débutent.

10. Par une délibération du 17 février 2011, le collège communal de Chiny "décide de prier la S.A. ASTRID d'arrêter sans délai les actes et travaux entamés" au motif que la nouvelle demande de permis introduite par elle "signifie [...] en vertu de divers arrêts du Conseil d'Etat, la renonciation implicite mais certaine du premier permis délivré".

11. Le 22 février 2011, la S.A. ASTRID retire sa seconde demande de permis d'urbanisme.

12. Il semble que le 12 mai 2011, le collège communal de Chiny ait levé l'interdiction de poursuivre les travaux entamés par la S.A. ASTRID;

Considérant que, dans une première exception, les parties requérantes se demandent si, compte tenu du fait que la S.A. ASTRID a introduit une nouvelle demande de permis, il ne faut pas en déduire qu'elle a, de façon implicite, renoncé au permis litigieux et que le recours à l'examen est irrecevable; qu'elles soutiennent que le retrait de la seconde demande de permis opéré par la S.A. ASTRID n'a pas pour effet d'annihiler cette renonciation dès lors que l'introduction de cette demande a irrévocablement produit ses effets;

Considérant que la partie intervenante soutient que l'introduction de la seconde demande de permis d'urbanisme n'a pas entraîné renonciation au permis d'urbanisme délivré le 1^{er} juin 2010 et doit en réalité être analysée comme étant une demande de modification du permis initialement obtenu; que la S.A. ASTRID fait valoir à cet égard qu'elle n'a jamais expressément renoncé au permis d'urbanisme qui lui a été délivré le 1^{er} juin 2010 et qu'elle l'a d'ailleurs mis en œuvre dès le 9 février 2011, "soit postérieurement à l'introduction de sa demande de permis modificatif, laquelle fut déposée courant décembre 2010"; qu'elle expose avoir "tout simplement voulu, en introduisant sa seconde demande de permis d'urbanisme, solliciter un permis modificatif actant la disparition des équipements de la société BASE tout en maintenant intacts ses propres installations";

Considérant que la seconde demande de permis d'urbanisme introduite le 6 décembre 2010, soit six mois après l'acte attaqué, tendait en réalité à adapter le permis attaqué en vue de tenir compte de ce que la S.A. BASE avait renoncé à installer ses antennes sur le pylône en cause; que, pour autant, la partie intervenante ne renonçait pas au bénéfice du permis obtenu qu'elle a d'ailleurs mis en œuvre en 2011 à son seul profit; qu'elle a de surcroît renoncé à la nouvelle demande de permis du 6 décembre 2010; que, dès lors, l'exception ne peut être retenue;

Considérant que l'auditeur-rapporteur soulève une exception d'irrecevabilité du recours de la première requérante prise du défaut d'intérêt, au motif qu'elle est établie trop loin du pylône litigieux sur lequel elle n'aura que très peu de vue; qu'il se fonde sur la circonstance qu'après qu'il a demandé, dans son rapport dans la procédure en référé, que soit produit un reportage photographique, celui-ci n'a pas été produit dans la procédure au fond; qu'en effet, relève-t-il, les photos déposées sont réalisées au départ du village de Suxy et sont irrelevantes tandis que "les travaux du géomètre déposés en annexe au mémoire en réplique qui, selon les propres termes de la première requérante, permettraient d'établir qu'elle aura sur le pylône litigieux une «vue très réduite» ne sont pas un élément de nature à remettre en cause ce qui précède";

Considérant que des documents joints à la requête et au mémoire en réplique, il apparaît que la requérante aura une vue assurément réduite sur le pylône litigieux qui émergera de la forêt visible de chez elle; que, cependant ledit pylône fera partie de son environnement, compte tenu de la topographie des lieux, et qu'à ce titre, elle a un intérêt à son recours; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que dans son mémoire en intervention, la partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité du recours de la seconde requérante au motif que l'objet social de celle-ci est "à ce point large que [le Conseil d'Etat] se doit de lui dénier tout intérêt spécifique à contester la délivrance d'un permis d'urbanisme autorisant la construction d'un relais de communication à Chiny, en province de Luxembourg" et que "le recours de la seconde requérante [doit] s'apparenter à un recours populaire et est, partant, irrecevable";

Considérant que la seconde requérante réplique que son objet social - qui est la défense des paysages en Région wallonne - "est d'intérêt général" et que "ce n'est pas pour autant qu'elle se confond avec l'intérêt général"; qu'elle relève que cet objet social est "très spécialisé puisqu'il ne vise qu'une des facettes de la protection de l'environnement"; qu'elle se réfère à l'article D.1, 1^{er} alinéa, du Code de l'environnement, à la directive 85/337 et à la Convention de Florence; qu'elle écrit ce qui suit :

" [...]

L'intérêt collectif de la défense du paysage est d'autant moins discutable ici que dans son premier moyen LA FLORENTINE dénonce une règle, l'article 127, § 3, du CWATUPE dont le but est notamment de protéger le paysage.

Dans le second moyen, elle expose que l'incidence notable du projet sur le paysage impliquait qu'une étude d'incidences devait prescrire ou, à tout le moins, que l'autorité devait motiver pourquoi il dispensait le projet de cette étude d'incidences.

Poussé à l'extrême, même par de grands esprits, ce principe de proportionnalité géographique dévoile son incongruité : si seule l'atteinte à l'ensemble du paysage de la Région wallonne était sanctionnable, à la demande d'une association de protection du paysage compétente pour l'ensemble de la Région wallonne, il va de soi que le rôle juridique prépondérant des associations oeuvrant pour la protection de l'environnement, au sens de la Convention d'Aarhus serait réduit à peau de chagrin.

Enfin, et à titre éminemment subsidiaire, le principe de proportionnalité géographique heurte de plein fouet le principe d'effectivité des recours environnementaux, posé par l'article 9.4 de la Convention d'Aarhus.

Or, cette condition de la Convention d'Aarhus est précisément rencontrée dans le chef de LA FLORENTINE" [...];

qu'elle énumère ensuite les actions de l'A.S.B.L. LA FLORENTINE en un an d'existence;

Considérant que dans son dernier mémoire, elle fait valoir ce qui suit :

" [...]

Il ne tient pas compte non plus du fait que la zone forestière a une fonction paysagère. Or, selon le rapport, en page 2 in fine, le pylône est bien situé en zone forestière et il y a donc atteinte, non seulement à l'article 127, § 3, dont la dimension paysagère ressort à l'envi du texte, mais également à l'article 36 du CWATUP, en l'espèce.

Il est donc normal qu'une A.S.B.L., dont la fonction est de protéger le paysage, s'inquiète de projets qui portent atteinte aux rares textes visant à protéger le paysage !

On est en plein dans le cœur de l'objet social collectif de la requérante et la position de l'Auditorat apparaît abstraite ou idéologique, alors même que la question de l'intérêt nécessite une approche concrète.

On rappellera enfin que, c'est à la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement et à la demande de permis de produire un dossier photographique qui donne une vision correcte et complète de l'impact paysager d'un tel pylône et de ses antennes";

Considérant que les associations de défense de l'environnement peuvent agir devant le Conseil d'Etat pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise; qu'elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres; que, pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique; que, sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct de l'intérêt général; que, sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé; que, par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association; que cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques;

Considérant que l'article 9, 2b, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, est rédigé comme suit :

" Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné :

a) ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant

au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus";

Considérant que l'article 2.5. de ladite Convention porte ce qui suit :

- " L'expression «public concerné» désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne, sont réputées avoir un intérêt";

Considérant que ladite Convention se réfère aux "dispositions du droit interne" de l'Etat et aux "conditions pouvant être requises en droit interne", outre les conditions qu'elle fixe elle-même; qu'à cet égard, elle ne se prononce pas sur la définition de l'objet social d'une association sans but lucratif et la circonstance que si celui-ci s'apparente à l'intérêt général, le recours en justice serait une action populaire, ce qu'aucune personne physique ou morale ne peut introduire devant le Conseil d'Etat;

Considérant qu'en l'espèce, l'article 2 des statuts de l'A.S.B.L. LA FLORENTINE est libellé de la façon suivante :

- " L'association a pour but de défendre les paysages en Région wallonne.
Le but comprend aussi la mise en œuvre des voies de droit et de recours qui ont pour objectif d'assurer le respect des législations et réglementations ayant pour finalité ou effet la préservation des paysages.
Le but sera également poursuivi par toutes autres activités informatives ou éducatives. L'association pourra exercer une activité lucrative accessoire afin de financer son but.
Les membres donnent mandat à l'association pour défendre en leur nom leur droit d'usager des paysages";

Considérant que le but poursuivi par l'association requérante est à ce point étendu et couvre une si grande étendue territoriale qu'il coïncide très largement avec la défense de l'intérêt général, tant au regard du critère social que du critère géographique;

Considérant que si dans son dernier mémoire, elle expose les activités qui ont été les siennes pendant un an, elle n'explique pas concrètement en quoi la portée du projet litigieux serait telle que celle-ci viendrait à porter atteinte au but social poursuivi par elle;

Considérant que compte tenu de ces éléments, l'intérêt de cette association n'est pas suffisamment individualisé, en manière telle que le recours en annulation est irrecevable dans son chef; que l'exception à l'égard de la deuxième partie requérante est fondée;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général 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 neuf mai deux mille douze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.