CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.370 du 4 février 2013

A. 200.767/XIII-5927

En cause : **BELLAROSA** Giuseppe,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 juin 2011 par Giuseppe BELLAROSA qui demande l'annulation de "la décision prise le 27 octobre 2010 par le fonctionnaire délégué, accordant au S.P.W. - DGO1 direction des routes, Liège, un permis d'urbanisme relatif à un bien situé Ligne 127 et rue de la Houblonnière à 4520 Huccorgne, ayant pour objet la réalisation du tronçon Ravel entre la ligne 127 existante et la rue de la Houblonnière";

Vu l'arrêt n° 221.312 du 8 novembre 2012 rouvrant les débats, donnant trente jours à la partie adverse pour déposer au greffe du Conseil d'Etat les documents suivants :

- des plans clairs et précis de l'objet du permis attaqué avec l'indication non équivoque de ce qui est autorisé par le permis;
- un plan du tracé du Ravel existant avec l'indication d'une part de son tracé avant les travaux autorisés par le permis attaqué et d'autre part de son tracé après lesdits travaux;
- un plan mentionnant le tracé du Ravel et l'endroit précis où il quitte l'assiette de la ligne 127 pour avoir son propre tracé;
- un reportage photographique complet avec mention, sur un plan, de la situation et de l'angle de vue de chaque photo;

- la mention, sur un plan, de l'existence éventuelle d'un sentier vicinal en identifiant celui-ci;

et fixant l'affaire à l'audience publique du 10 janvier 2013 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me P. LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 16 août 2006, le fonctionnaire délégué délivre au Ministère de l'Equipement et des Transports (M.E.T.), direction générale des autoroutes et des routes (D.G.A.R.) un permis d'urbanisme ayant pour objet la modification du tracé du Ravel sur le tronçon compris entre la rue de la Houblonnière et le pont sur la Mehaigne à Wanze (Huccorgne).

Ce permis ne sera jamais mis en œuvre.

2. Le 7 juillet 2010, le Service public de Wallonie (S.P.W.), direction générale opérationnelle 1 (D.G.O.1.), direction des routes de Liège, introduit auprès du fonctionnaire délégué une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation du tronçon Ravel entre la ligne 127 (existante et désaffectée) et la rue de la Houblonnière à Wanze (Huccorgne).

La note justificative des travaux précise que la demande comprend également l'aménagement du carrefour entre la rue de la Houblonnière et la N652 afin de sécuriser la traversée du Ravel.

Le projet se situe en zone agricole et en zone forestière et dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Huy-Waremme. Il déroge également au règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) approuvé par le conseil communal le 23 juin 2003 et réputé approuvé par le Gouvernement wallon depuis le 4 décembre 2003.

3. Le 22 juillet 2010, le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier complet de la demande de permis.

4. Le 29 juillet 2010, le département de la ruralité et des cours d'eau - direction du développement rural - émet un avis d'implantation favorable.

5. Une enquête publique est organisée du 17 au 31 août 2010 par la commune de Wanze. Elle suscite une lettre de réclamations.

6. Le 23 août 2010, la sous-commission "Aménagement du territoire et urbanisme" du Parc naturel des vallées de la Burdinale et de la Mehaigne émet un avis favorable sur la demande.

7. Le 24 août 2010, la direction générale opérationnelle agriculture, ressources naturelles et environnement - direction des cours d'eau non navigables - émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

8. Le 30 août 2010, le département de la nature et des forêts (D.N.F.) - direction extérieure de Liège - émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

9. Le 7 septembre 2010, le collège communal de Wanze décide de solliciter l'avis de la commission communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.AT.M.).

10. Le 20 septembre 2010, le conseil communal de Wanze marque son accord sur la réalisation du tronçon du Ravel entre le pont de la Mehaigne et la rue de la Houblonnière.

11. Le 22 septembre 2010, la C.C.A.T.M. émet un avis favorable sur la demande, considérant qu'il est nécessaire d'assurer la continuité du Ravel.

12. Le 28 septembre 2010, le collège communal de Wanze émet un avis favorable.

13. Le 27 octobre 2010, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" Le fonctionnaire délégué,

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie en vigueur;

Vu le décret du 27 mai 2004 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 portant respectivement codification de la partie décrétale et de la partie réglementaire des dispositions du Livre I^{er}, du Code du droit de l'environnement;

Considérant que le S.P.W. - DGO1- direction des routes Liège a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis ligne L127 et rue de la Houblonnière à 4520 Huccorgne ayant pour objet la réalisation du tronçon Ravel entre la ligne L127 existante et la rue de la Houblonnière;

Considérant que la demande complète de permis a été adressée au fonctionnaire délégué de la direction de Liège II de la direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie, en date du 08/07/2010

Considérant que le bien est situé en zone agricole et forestière d'intérêt paysager au plan de secteur de Huy-Waremme approuvé par A.R. du 20/11/1981;

Il se situe également :

- dans le parc naturel des vallées de la Burdinale et de la Méhaigne - A.E. 11/07/1990,
- le long d'une route régionale (n° 652),
- le long d'un cours d'eau non navigable (catégorie 1),
- dans une zone inondable : valeur de l'aléa d'inondation : élevé,
- ainsi que le long d'une voie de chemin de fer et du Ravel;

Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme approuvé par arrêté ministériel en date du 04/12/2003 est en vigueur sur l'ensemble du territoire communal où est situé le bien et contient tous les points visés à l'article 78, § 1er du Code précité; que le bien est situé en aires rurales forestières au dit règlement;

Considérant que le bien est situé au schéma de structure communal adopté par le Conseil communal en date du 23/06/2003;

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

Considérant que conformément à l'article D.68 § 1er du Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'autorité qui a apprécié la recevabilité et 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 base des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66 du Livre I^{er} du Code de l'environnement;

Considérant qu'il résultait des caractéristiques du projet, 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 d'incidences du projet sur l'environnement, qu'en outre le dossier permet d'appréhender de manière adéquate et suffisante les divers impacts du projet;

Considérant que le projet s'écarte du plan de secteur pour les motifs suivants : zones agricole et forestière au plan de secteur de Huy-Waremme (AR 20/11/81);

Considérant que la demande de permis a été soumise aux mesures particulières de publicité conformément à l'article 127 § 3 du CWATUPE;

Considérant que la demande de permis a été soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement (article 330, 9°, du CWATUPE) ainsi qu'à l'avis du conseil communal (article 129 du CWATUPE).

Considérant que l'enquête publique a été réalisée du 17/08/2010 au 31/08/2010;

Considérant qu'une réclamation a été introduite lors de cette enquête publique;

Considérant que les remarques émises peuvent être résumées comme suit :

- l'absence d'étude préalable à la réalisation de la tranchée;
- la recherche ou non de dispositifs de protection de la roche afin de maintenir le tracé initialement choisi;
- dans quelles conditions et quelles instances ont décidé du contournement?
- dans les faits, comment s'est opéré ce changement et comment a-t-il été mis en oeuvre?
- les coûts qu'ont engendrés ces changements (tranchée dans la roche, expertises, contournement,...);
- l'absence de dialogue et de communication avec les divers acteurs;

Considérant que le projet est soumis à l'avis du conseil communal sur la question de voirie en application des dispositions du Code wallon (art. 330.9);

Considérant que le conseil communal en a délibéré en date du 20/09/2010;

Considérant que l'avis du Parc naturel des vallées de la Burdinale et de la Méhaigne, sollicité en date du 22/07/2010 et transmis en date du 24/08/2010 est favorable;

Considérant que l'avis de la DGO ARNE - espace rural - service extérieur, sollicité en date du 22/07/2010 et transmis en date du 30/07/2010 est favorable;

Considérant que l'avis de la DGO ARNE - cours d'eaux non navigables - service extérieur, sollicité en date du 22/07/2010 et transmis en date du 24/08/2010 est favorable conditionnel;

Considérant que l'avis de la DGO ARNE - Nature et Forêts - Direction de Liège, sollicité en date du 22/07/2010 et transmis en date du 31/08/2010 est favorable conditionnel;

Considérant que la présente demande a fait l'objet de la délivrance d'un permis d'urbanisme en date du 16/08/2006; celui-ci n'ayant pas été mis en œuvre, il est aujourd'hui périmé. Le présent dossier fait donc suite à une nouvelle demande introduite par le S.P.W. - DGO 1 - département des routes - en date du 8/07/2010;

Considérant [...] le permis du 16/08/2006 susvisé et ses attendus;

Considérant que celui-ci énumérait les différents arguments ayant abouti au choix du tracé retenu, notamment suite aux remarques formulées lors de l'enquête publique;

Considérant la nouvelle enquête réalisée et ses résultats;

Qu'il s'avère qu'à nouveau, la réclamation formulée porte essentiellement sur les choix stratégiques intervenus et la transparence de la procédure;

Considérant, à cet égard, qu'il y a lieu de rester pragmatique; qu'il ne convient pas de remettre en cause l'option retenue pour le tracé; compte tenu notamment des recommandations de l'ex direction générale des ressources naturelles et de l'environnement pour aboutir au projet définitif faisant l'objet de la présente demande;

Considérant que celle-ci constitue le prolongement du tracé du Ravel existant et sa continuité; qu'il y a lieu de favoriser les cheminements piétons et l'utilisation de modes de déplacement doux;

Considérant que les actes et travaux seront réalisés en parfaite collaboration avec les autres intervenants publics du dossier (département de la Nature et des Forêts, direction des cours d'eau non navigables,...);

En conséquence, j'accorde la dérogation au plan de secteur sollicitée.

DECIDE :

Article 1er : Le permis d'urbanisme sollicité par S.P.W. - DGOI - direction des routes Liège est octroyé.
Le titulaire du permis devra respecter les termes et conditions des avis :

- de la direction des cours d'eau non navigables du 24/08/2010 :
  - (...) rester le long de la colline/éperon rocheux et empiéter le moins possible sur la zone inondable;
  - éviter de remblayer les têtes de drain encore fonctionnelles (si présence de sources);
  - dissuader l'accès au plan d'eau/ancien bras du cours d'eau (le Pachi : présence de grèbes castagneux, martins pêcheurs,...) et, si nécessaire, prévoir la gestion des déchets domestiques inhérents à la fréquentation des berges par le public (...);

- du département de la Nature et des Forêts du 30/08/2010 :
  - (...) pour toute incidence potentielle du projet sur la Mehaigne, y compris lors de la phase de chantier, le demandeur sollicitera préalablement une concertation avec le service de la pêche du département de la Nature et des Forêts et l'autorité gestionnaire du cours d'eau (DCENN);
  - pour tout abattage éventuel, le demandeur sollicitera préalablement l'avis du département de la Nature et des Forêts, cantonnement de Liège au 04/224.58.74 (Mr André THIBAUT) [...];

[...]".

14. Il n'est pas contesté que Giuseppe BELLAROSA est locataire d'une maison située rue de la Houblonnière 49 à Huccorgne, soit à proximité immédiate du futur tracé du Ravel.

Il précise, sans être contesté quant à ce, qu'il a constaté l'existence des travaux du Ravel aux environs du 15 mai 2011, et qu'il a peu après effectué des démarches pour prendre connaissance du permis litigieux;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il précise que l'aménagement en Ravel de l'ancienne ligne 127 ne suscite aucun grief au point de vue du plan de secteur puisqu'il se situe sur le tracé d'une voie de communication; qu'il conteste, en revanche, que le projet - en tant qu'il s'écarte de l'assiette de la voie désaffectée - s'implante en zone forestière, et qu'il en déduit qu'il se trouve donc "en contradiction" avec le prescrit de l'article 36 du CWATUPE; qu'il observe que, s'il peut parfois être dérogé, dans des conditions limitatives et d'interprétation

restrictive, au prescrit du plan de secteur, le fonctionnaire délégué n'a, en l'espèce, visé aucune de ces hypothèses, ni même apprécié l'existence des conditions permettant d'accorder une telle dérogation; qu'il fait valoir également que, si l'acte attaqué semble se référer au permis délivré le 16 août 2006 énumérant, selon son auteur, les différents arguments ayant abouti au choix du tracé retenu, la partie adverse ne reproduit pas ces arguments, et ne joint pas en annexe le permis auquel elle entendait se référer, méconnaissant ainsi les conditions de la motivation par référence; qu'il affirme, en outre, ignorer le contenu du premier permis; que de même, il souligne que la partie adverse se réfère également à des recommandations de l'ex-direction générale des ressources naturelles et de l'environnement sans toutefois les joindre à l'acte attaqué, ni les reproduire dans le corps de celui-ci;

Considérant que la partie adverse reproche au requérant de ne pas exposer en quoi les actes et travaux projetés "ne respecteraient pas, ne structureraient pas et ne recomposeraient pas les lignes de force du paysage"; qu'elle dénonce aussi l'absence d'intérêt au moyen du requérant; qu'elle estime en effet que ce dernier "craint uniquement la perte de sa quiétude par l'augmentation du trafic" et qu'il ne démontre pas son intérêt quant à la sauvegarde du paysage environnant; qu'elle renvoie au surplus à la motivation de l'acte attaqué;

Considérant qu'en réplique, le requérant prétend que l'acte attaqué modifie son cadre de vie et ses aspects paysagers qui, auparavant, était constitué d'un "endroit champêtre dont la vocation était confirmée par l'affectation en zone forestière du plan de secteur"; qu'il considère dès lors avoir intérêt à critiquer l'acte attaqué en ce qu'il prétend déroger à cette affectation; qu'il rappelle qu'une dérogation au plan de secteur doit rester exceptionnelle et faire l'objet d'une motivation spéciale et ajoute qu'aucune mention de l'acte attaqué ne constate que la partie adverse aurait procédé à l'examen des conditions de fond de la dérogation accordée; que, selon lui, la référence "au dossier administratif", non autrement précisé, n'est pas de nature à répondre au moyen en ce qu'il vise un défaut de motivation en la forme; qu'il soutient qu'il appartient à la partie adverse, qui affirme avoir légalement fait usage d'une dérogation, d'en administrer la preuve et qu'une telle preuve n'est, en l'espèce, pas rapportée;

Considérant en premier lieu que le requérant, voisin du projet litigieux, a intérêt au recours ce qui n'est d'ailleurs pas contesté; qu'en toute hypothèse, il n'appartient pas à la Région wallonne d'établir des conditions restrictives à l'appréciation de l'intérêt au moyen; qu'ainsi, on ne perçoit pas pourquoi le requérant devrait avoir démontré "un intérêt quant à la sauvegarde du paysage environnant" pour justifier de son intérêt au premier moyen; qu'il est, en l'espèce, incontestable que l'irrégularité dénoncée, relative à l'implantation du projet en dérogation au plan

de secteur et au R.C.U., par violation tant de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs que de l'article 127, § 3, du CWATUPE est de nature à causer grief au requérant; qu'il a donc intérêt au moyen;

Considérant ensuite que l'article 127, § 3, du CWATUPE dispose comme suit :

" § 3. 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 1er, 3°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1er, alinéa 1er, 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";

Considérant que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant que la loi du 29 juillet 1991 n'interdit pas la motivation par référence; qu'il suffit dans ce cas que l'avis auquel il est fait référence soit joint, ou intégré dans l'acte administratif et que les avis auxquels il est référé soient eux-mêmes motivés;

Considérant qu'en l'espèce, le projet litigieux déroge à la fois au plan de secteur et au règlement communal d'urbanisme; qu'il appartient à l'autorité d'exposer, dans l'acte attaqué, les raisons pour lesquelles elle estime que les travaux autorisés, qui s'écartent du plan de secteur notamment, soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage; qu'à cet égard, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la présente demande a fait l'objet de la délivrance d'un permis d'urbanisme en date du 16/08/2006; celui-ci n'ayant pas été mis en œuvre, il est aujourd'hui périmé. Le présent dossier fait donc suite à une nouvelle demande introduite par le S.P.W. - DGO1 - département des routes - en date du 8/07/2010;

Considérant [...] le permis du 16/08/2006 susvisé et ses attendus;

Considérant que celui-ci énumérait les différents arguments ayant abouti au choix du tracé retenu, notamment suite aux remarques formulées lors de l'enquête publique;

Considérant la nouvelle enquête réalisée et ses résultats;
Qu'il s'avère qu'à nouveau, la réclamation formulée porte essentiellement sur les choix stratégiques intervenus et la transparence de la procédure;

Considérant, à cet égard, qu'il y a lieu de rester pragmatique; qu'il ne convient pas de remettre en cause l'option retenue pour le tracé; compte tenu notamment des recommandations de l'ex direction générale des ressources naturelles et de l'environnement pour aboutir au projet définitif faisant l'objet de la présente demande;

Considérant que celle-ci constitue le prolongement du tracé du Ravel existant et sa continuité; qu'il y a lieu de favoriser les cheminements piétons et l'utilisation de modes de déplacement doux;

Considérant que les actes et travaux seront réalisés en parfaite collaboration avec les autres intervenants publics du dossier (département de la Nature et des Forêts, direction des cours d'eau non navigables,...);

En conséquence, j'accorde la dérogation au plan de secteur sollicitée";

Considérant que le permis du 16 août 2006 n'est pas annexé au permis litigieux; que la simple référence "au permis du 16 août 2006", à "ses attendus" et "aux différents arguments ayant abouti au choix du tracé retenu", sans aucune précision quant aux motifs de ce premier permis, est insuffisante pour motiver l'acte attaqué; qu'il est impossible, à la lecture de cette motivation, de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité aurait estimé que le projet, qui déroge au zonage du plan de secteur et au règlement communal d'urbanisme, soit respecte, soit structure, soit recompose les lignes de force du paysage, ni les raisons pour lesquelles l'autorité estime qu'il ne porte pas atteinte au bon aménagement des lieux;

Considérant que les "recommandations de l'ex-direction générale des ressources naturelles et de l'environnement" mentionnées par l'acte attaqué au titre de réponses aux réclamations formulées dans le cadre de l'enquête publique ne sont pas reproduites dans l'acte attaqué ni même jointes à ce dernier; que le premier moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée "la décision prise le 27 octobre 2010 par le fonctionnaire délégué, accordant au S.P.W. - DGO1 direction des routes, Liège, un permis d'urbanisme relatif à un bien situé Ligne 127 et rue de la Houblonnière à 4520 Huccorgne, ayant pour objet la réalisation du tronçon Ravel entre la ligne 127 existante et la rue de la Houblonnière".

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le quatre février deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.