

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.871 du 1^{er} mars 2018

A. 220.028/XIII-7763

En cause : **BINET** Bernard,
ayant élu domicile chez
M^{es} Luc MISSON et
Aurélie KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 août 2016, Bernard BINET demande l'annulation de la décision du 14 juin 2016 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal annulant la décision du 29 avril 2016 du collège communal de Libramont-Chevigny lui délivrant un permis d'urbanisme pour la conversion d'une parcelle forestière en prairie.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 décembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 janvier 2018 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Xavier CLOSE, loco M^{es} Luc MISSON et Aurélie KETTELS, avocat, comparissant pour la partie requérante, et M^e Gabriele WEISGERBER, loco M^e Martin ORBAN, avocat, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 8 avril 2015, le requérant introduit, à l'administration communale de Libramont-Chevigny, une demande de permis d'urbanisme pour la conversion d'une parcelle forestière en prairie, parcelle dont il est propriétaire et qui se situe rue de Rossart à Libramont-Chevigny (Recogne), cadastrée 5^{ème} division, section B, n° 2344a. Cette demande est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Cette parcelle est située en zone forestière au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau.

Le requérant indique être propriétaire, dans la même zone, d'autres parcelles qui auraient fait l'objet de permis d'urbanisme autorisant le déboisement de l'ensemble et leur transformation en prairie.

2. Le 17 avril 2015, le collège communal décide qu'il n'y a pas lieu d'imposer une étude d'incidences et sollicite, le 20 avril suivant, l'avis des services compétents.

3. Le 4 mai 2015, le département de la nature et des forêts (D.N.F. - DGO3) émet un avis défavorable au projet litigieux, rédigé comme suit :

" [...] Le projet se situe en zone forestière au plan de secteur et hors site Natura 2000.

La transformation de la parcelle en prairie ne correspond pas à la destination de la zone forestière, à savoir la production ligneuse ou le maintien de l'équilibre écologique [...]"

4. Le 10 juillet 2015, le collège communal de Libramont émet un avis favorable sur la demande.

5. Le fonctionnaire délégué émet quant à lui un avis défavorable le 11 août 2015.

6. Le collège communal de Libramont octroie le permis sollicité le 29 avril 2016.

7. Le 6 mai 2016, le fonctionnaire délégué reçoit la décision du collège communal et, le 12 du même mois, la suspend pour les motifs opposés par le D.N.F.

8. Le 14 juin 2016, le ministre suit l'opinion de son fonctionnaire délégué et annule le permis. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé, pour l'essentiel, comme suit :

" [...] Considérant que le Fonctionnaire délégué a introduit une suspension auprès du Gouvernement en date du 12 mai 2016, réceptionnée le 13 mai 2016; que ladite suspension a été introduite dans les formes et délais légaux prescrits à l'article 108 du Code; qu'elle a été adressée au demandeur et au Collège communal en même temps qu'au Ministre;

Considérant que la suspension introduite par le Fonctionnaire délégué est motivée notamment comme suit :

« Considérant qu'en réponse à la demande de la Commune, le Département de la Nature et des Forêts a transmis un avis défavorable en date du 4 mai 2015; que cet avis est libellé comme suit :

" ... - Le projet se situe en zone forestière au plan de secteur et hors site Natura 2000.
- La transformation de la parcelle en prairie ne correspond pas à la destination de la zone forestière, à savoir la production ligneuse ou le maintien de l'équilibre écologique.
Face à ces éléments, j'émet un avis défavorable";

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué émis en date du 11 août 2015 est défavorable, qu'il se rallie à l'avis du Département de la Nature et des Forêts;

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué est un avis conforme et que celui-ci n'est pas respecté»;

Considérant qu'en date du 7 juin 2016, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a transmis à l'autorité compétente une proposition motivée de

décision concluant à l'annulation du permis; que cette proposition repose sur les motifs repris ci-après;

« Considérant que par sa décision du 12 mai 2016, le Fonctionnaire délégué estime que la procédure de permis est irrégulière;

Considérant que l'article 36 du Code dispose que :

" La zone forestière est destinée à la sylviculture et à la conservation de l'équilibre écologique. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, à la première transformation du bois et à la surveillance des bois. Les refuges de chasse et de pêche y sont admis, pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce.

Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance dans cette zone du permis relatif aux constructions indispensables à la surveillance des bois, à la pisciculture et aux refuges de chasse et de pêche (...)"

Considérant que plus aucune conversion [de] 'zone forestière' en 'zone agricole' ne peut être réalisée sans révision du plan de secteur et ce depuis le 1^{er} mars 1998 (décret du 27 novembre 1997 entré en vigueur le 1^{er} mars 1998);

Considérant que la demande n'est pas conforme à la destination générale de la zone considérée dans la mesure où le déboisement sans replantation n'est pas considéré comme relevant de la sylviculture;

Considérant que le déboisement est soumis à permis d'urbanisme en application de l'article 84, § 1^{er}, 9^o du Code;

Considérant qu'en l'absence de mécanisme dérogatoire, le Collège communal n'a évidemment pas procédé aux mesures de publicité;

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué sur la demande transmise par le Collège communal est défavorable;

Considérant qu'en l'absence de mécanisme dérogatoire applicable à la demande, et vu l'incompatibilité entre la demande et la destination générale de la zone, le permis devait être refusé;

Considérant, pour les motifs développés ci-avant, qu'il y a lieu d'annuler la décision du Collège communal de Libramont-Chevigny»;

Considérant, sur base des éléments versés au dossier administratif qui lui est soumis, que l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs développés ci-avant par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux; [...]"

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête

Le moyen est pris 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 "défaut de motifs pertinents, suffisants, adéquats et légalement admissibles", de la violation de l'article 36 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant relève que l'acte attaqué ne motive l'annulation du permis octroyé qu'au regard de la destination sylvicole de la zone forestière, mais est muet quant à l'éventuelle conformité de la demande à l'autre destination de la zone forestière, à savoir la conservation de l'équilibre écologique. Il ajoute qu'aucune analyse n'est faite qui tendrait à vérifier si *in concreto* le projet permet la conservation de l'équilibre écologique. Il en conclut qu'il en résulterait une insuffisance de motivation formelle ou, à tout le moins, un défaut de motivation au regard de l'intégralité de la définition de la zone forestière.

B. Mémoire en réplique

Le requérant soutient que le seul motif invoqué pour fonder la position est bien la "considération expresse selon laquelle le déboisement sans replantation ne relève pas de la sylviculture". Il rappelle que l'article 36 du CWATUP implique que les deux destinations qu'il vise sont distinctes et donc alternatives. Il estime ne pas pouvoir comprendre à la lecture de l'acte attaqué les raisons pour lesquelles sa demande ne serait pas compatible avec la disposition précitée en ce qui concerne la conservation de l'équilibre écologique.

C. Dernier mémoire de la partie requérante

D'une part, le requérant constate que l'acte attaqué ne fait pas référence à la constatation opérée par le D.N.F. selon laquelle la conversion en simple pâture ne contribue pas à la conservation de l'équilibre écologique et, d'autre part, il estime que cette "pétition de principe" est elle-même dénuée de toute motivation. Il ajoute qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'apprécier si oui ou non la conversion en simple pâture d'une parcelle forestière est nécessairement incompatible avec la zone forestière, n'étant pas de nature à conserver l'équilibre écologique. Il considère qu'il s'agirait là d'une substitution à l'appréciation de l'autorité administrative.

IV.2. Examen

L'article 36, alinéa 1^{er}, du CWATUP est rédigé comme suit :

" La zone forestière est destinée à la sylviculture et à la conservation de l'équilibre écologique. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage".

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué a estimé devoir refuser le projet litigieux parce que le déboisement sans replantation ne respecte pas la destination sylvicole de la zone forestière. Cet élément n'est pas contesté.

Cependant, l'acte attaqué reprend également la décision de suspension du fonctionnaire délégué qui, elle-même, se réfère à l'avis défavorable du D.N.F., lequel indique ce qui suit :

" La transformation de la parcelle en prairie ne correspond pas à la destination de la zone forestière, à savoir la production ligneuse ou le maintien de l'équilibre écologique".

Il en ressort que la demande a bien été examinée par l'instance consultative spécialisée également au regard de la deuxième destination de la zone forestière, à savoir la conservation de l'équilibre écologique. Le requérant ne prétend pas que cette position serait entachée d'une quelconque erreur, se contentant de soutenir qu'elle n'est pas suffisamment motivée.

Par ailleurs, à aucun moment de l'instruction de sa demande, le requérant n'a prétendu que son projet était conforme à cette destination de la zone forestière. Dans le cadre de son recours en annulation, il reste encore en défaut d'avancer un quelconque élément de nature à établir une telle conformité. Quant au but poursuivi, il a indiqué dans sa demande que "cette parcelle est située en bordure de zone agricole et est située dans la continuité des surfaces exploitées actuellement". Une telle justification est sans rapport avec le maintien de l'équilibre écologique de la zone.

L'auteur de l'acte attaqué précise que, "sur la base des éléments versés au dossier administratif qui lui est soumis", il se rallie à la position et aux motifs proposés par la direction juridique de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4). Le degré d'exigence de motivation formelle dépend aussi de la nature et de la pertinence des arguments soumis à l'autorité.

Au vu des éléments qui précèdent, le moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête

Le second moyen est pris du défaut de "motifs suffisants, adéquats, pertinents et légalement admissibles", de la violation de l'article 36 du CWATUP, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des principes de légitime confiance et de sécurité juridique.

Le requérant soutient que l'acte attaqué ne fait aucune référence aux spécificités de la demande qui auraient été pertinentes pour apprécier sa conformité à la destination de conservation de l'équilibre écologique, à savoir, d'une part, la très petite taille de la parcelle, dans l'absolu mais également par rapport aux autres parcelles voisines pour lesquelles la conversion en prairie a pourtant été admise, et d'autre part, l'existence d'une convention conclue avec ELIA qui empêche le boisement d'une partie importante de cette parcelle.

Il précise encore qu'aucun motif, de droit ou de fait, ne justifie de traiter différemment la parcelle litigieuse par rapport à celles, voisines et de bien plus grandes tailles, qui ont pu être déboisées et transformées en prairie. Le requérant y voit une erreur manifeste d'appréciation.

B. Mémoire en réplique

Le requérant réitère ses arguments.

C. Dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant estime qu'une confiance légitime a été créée dans son chef du fait des autorisations accordées à l'égard des autres parcelles voisines, même si elles émanaient de l'autorité communale et non de la partie adverse, celle-ci ne les ayant ni suspendues ni annulées et donc les ayant nécessairement validées.

Il ajoute que ces autorisations ne sont pas contraires à la loi, mais résultent d'une autre appréciation de la part d'une des autorités administratives compétentes, sans contestation du fonctionnaire délégué.

V.2. Examen

Le principe de confiance légitime est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. La violation de ce principe suppose une attente légitimement suscitée et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance. Ce principe ne peut cependant être invoqué en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte. Il ne peut être reproché à une autorité de s'être écartée de la position adoptée par une autre. Les promesses de l'une ne peuvent lier l'autre.

En l'espèce, l'autorisation a été accordée, en ce qui concerne les parcelles voisines, par le collège communal le 10 octobre 2003 et non par la partie adverse. Le fait pour cette dernière de ne pas exercer son pouvoir de tutelle facultative d'annulation à l'égard de ces décisions ne peut être interprété comme une "validation" tacite de nature à faire naître chez le requérant une attente légitime de pouvoir obtenir une autorisation de conversion en pâture pour toutes ses parcelles.

Quant au grief pris de l'erreur manifeste d'appréciation, il s'agit d'un grief distinct qui requiert une argumentation spécifique. A cet égard, le requérant reste en défaut de démontrer qu'aucune autre autorité que l'auteur de l'acte attaqué n'aurait pris la même décision.

Quant à l'argument pris d'une inégalité de traitement, le requérant s'abstient de toute indication relative aux parcelles qu'il prend comme point de comparaison.

Enfin, l'argument relatif à la convention conclue avec ELIA n'a pas été soumis à l'autorité et n'a, au demeurant, été étayé par aucune pièce.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 780 euros.

Aucune raison n'est avancée pour justifier la majoration de l'indemnité. Il y a lieu de faire droit à la demande pour le montant de base de 700 euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le premier mars deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,
Michel PÂQUES,
Anne-Françoise BOLLY,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
conseiller d'État
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.