

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 242.174 du 1^{er} août 2018

A. 215.977/XIII-7330

En cause :

1. **DONNEAUX** Robert,
 2. **CHAMPENOIS** Alain,
 3. **PERREAUX** André,
 4. **SIMÉON** Marc,
- ayant tous élu domicile chez
M^e Étienne GREGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme
FLUXYS BELGIUM**,
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS et
Maxime VANDERSTRAETEN, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,
2. **la Société anonyme
BURGO ARDENNES**,
ayant élu domicile chez
M^e François JONGEN, avocat,
rue d'Henzie 2
6870 Saint-Hubert.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 mai 2015, Robert DONNEAUX, Alain CHAMPENOIS, André PERREAUX et Marc SIMÉON demandent l'annulation de l'arrêté du 13 mars 2015 du Ministre wallon de l'Environnement, de

l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal accordant à la société anonyme (S.A.) FLUXYS un permis d'urbanisme ayant pour objet la pose d'une canalisation de gaz naturel et accessoires entre le zoning industriel de Latour et l'entreprise BURGO ARDENNES à Harnoncourt.

II. Procédure

Par une requête introduite le 29 juin 2015, la S.A. FLUXYS demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 3 septembre 2015.

Par une requête introduite par voie électronique le 1^{er} octobre 2015, la société anonyme (S.A.) BURGO ARDENNES demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 12 novembre 2015.

Un arrêt n° 240.662 du 5 février 2018 a rouvert les débats, décidé que le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes, adverse et première intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 mai 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 juin 2018 à 9.30 heures.

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

M^e David FESLER, loco M^e Etienne GREGOIRE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Charles PONCELET, loco M^{es} François

TULKENS et Maxime VANDERSTRAETEN, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante et M^e François JONGEN, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 240.662, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête

Le premier moyen est pris de la violation "du principe de l'effet utile de l'enquête publique, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'inexactitude des motifs, de l'appréciation manifestement déraisonnable des circonstances de fait, du principe de proportionnalité et de la violation du principe de bonne administration".

Il est divisé en deux branches.

Dans la première branche, les parties requérantes reprochent à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas répondre de manière adéquate aux réclamations déposées au cours de l'enquête publique, qui suggéraient des tracés alternatifs.

En ce qui concerne le premier tracé alternatif, elles constatent que le permis d'urbanisme attaqué le rejette "en se fondant sur deux motifs qui sont identiques pour le tracé retenu (traversée de la zone naturelle et traversée du site classé) et sur un motif erroné (non-respect du SDER [lire : schéma de développement de l'espace régional])". Elles font ainsi valoir que le projet retenu traverse une zone Natura 2000 sur une longueur de 3625 mètres (la distance totale de la canalisation concernée par le projet est de 7052 mètres), alors que leur premier tracé alternatif proposé traverse ladite zone Natura 2000 sur une distance moindre.

Elles rappellent également que l'avis du département de la nature et des forêts (D.N.F.) est muet sur cette proposition et que le projet retenu traverse le site classé des polissoirs de Bruzel, alors qu'il en est de même du premier tracé alternatif suggéré par les réclamants dans cette proposition. Elles font valoir que ce dernier respecte les recommandations du SDER en ce qu'il propose de suivre les lignes électriques à haute tension, puisque ce SDER suggère que l'installation de gazoducs se fasse "au plus près des infrastructures existantes".

En ce qui concerne le second tracé alternatif, elles constatent que le permis d'urbanisme le rejette en raison de son emprise importante en zone industrielle, de son impact sur la biodiversité spécifique aux voies ferrées, aux risques de solifluxion du talus situé au sud du contournement de la RN811 et de la traversée de zones d'habitat. Elles estiment ces motifs insuffisants dans les termes suivants :

- " ▪ les parcelles en zone industrielle sont des zones destinées à l'urbanisation qui, de surcroît, sont de toute façon déjà impactées par la ligne ferrée et l'interdiction de construire à 15 mètres de celle-ci. Actuellement, les parcelles de la zone industrielle au Sud de la voie ferrée (entre la voie ferrée et la N890) sont majoritairement inoccupées. Les entreprises qui viendraient s'y installer pourraient bénéficier de l'approvisionnement en gaz. Les parcelles de la zone industrielle au Nord de la voie ferrée (entre la voie ferrée et la N811) sont occupées par des entreprises installées à front de la N811. Les fonds de parcelles sont inoccupés et ne peuvent être de toute façon bâtis en raison de la présence de la ligne ferrée. L'emprise jugée importante par la partie adverse en zone industrielle est la même pour les parcelles exploitées et utilisées par les parties requérantes en zone agricole. Le permis n'indique pas les raisons pour lesquelles il préfère sauvegarder des parcelles en jachère, non utilisées de la zone industrielle (pièce n° 37) en lieu et place de parcelles agricoles exploitées. D'autant que le but de la canalisation est de fournir du gaz à une entreprise industrielle en reliant deux zones industrielles : il est donc bien plus équilibré de faire supporter les charges et contraintes liées à la canalisation à ceux qui en profitent, soit les entreprises industrielles qui s'installent dans ces zones. Ces entreprises pourraient bénéficier en contrepartie de l'approvisionnement en gaz";
- " ▪ le permis n'indique pas non plus quelle est cette biodiversité spécifique aux voies ferrées qui justifie le rejet du tracé alternatif. Le tracé retenu empiète sur plus de 3500 mètres sur une zone Natura 2000, zone destinée au maintien et à la protection de la biodiversité, mais rejette un tracé alternatif (qui ne passe ni par la zone Natura 2000 ni par la réserve naturelle des Prés de Latour) pour protéger une biodiversité dont la nature n'est même pas précisée";
- le talus présentant des risques de solifluxion, "peut être évité en adaptant légèrement le tracé alternatif proposé par les parties requérantes : il suffit à cet endroit de conserver le contournement tel que prévu par le tracé retenu. On évite de cette façon tout le tronçon de la canalisation qui empiète sur la zone Natura 2000 et les exploitations agricoles";
- " ▪ la zone d'habitat dont question est une petite zone (environ 200 mètres concernés) et est déjà amputée de par la présence de la ligne ferrée".

Dans la seconde branche, elles soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué a apprécié de manière manifestement déraisonnable la situation de fait en faisant passer la canalisation sur les terrains dont elles sont propriétaires et qui sont situés

en zone agricole, faisant peser sur elles une servitude légale d'utilité publique qui limite le libre usage de leur droit de propriété, alors que "le projet ne rencontre pas les exigences légales de la servitude d'utilité publique", puisqu'il sert "exclusivement l'intérêt privé de la société Burgo Ardennes". Elles font notamment état de leur obligation de procéder à une concertation avec la société Fluxys à chaque fois qu'elles veulent labourer leurs terres à une profondeur de 50 cm, profondeur rapidement rencontrée par les tracteurs et moissonneuses-batteuses actuelles, dans la zone des 15 mètres qui entourent la canalisation.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes insistent sur la circonstance qu'"il ne ressort pas du dossier administratif que les solutions alternatives qu'[elles] ont présentées ont été étudiées avec sérieux par l'autorité compétente, mais au contraire, il semble qu'elles ont été écartées sans véritable analyse au vu des motifs avancés à ce sujet dans l'acte attaqué". Elles constatent ainsi que l'avis du D.N.F. est muet sur la question du tracé, que le tracé alternatif en liseré bleu ne traverse pas de zones habitées ou habitables, qu'aucune pièce n'étaye le refus des direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) et direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3), pourtant allégués par la partie adverse. En ce qui concerne le tracé en liseré vert, elles exposent qu'il traverse seulement 200 mètres de zone d'habitat et que cette portion est déjà amputée par la servitude *non aedificandi* liée aux installations ferroviaires. Enfin, elles soutiennent qu'il n'y a eu aucune balance des intérêts.

C. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes reviennent sur la seconde branche et estiment que "l'arrêté royal du 11 septembre 2014 déclarant les travaux comme relevant de l'utilité publique a été annulé et a disparu de l'ordonnancement juridique", que la question de la régularité des motifs de l'acte attaqué doit s'apprécier par rapport à l'irrégularité de l'arrêté royal de sorte que le moyen est bien recevable et fondé".

IV.2. Examen

En ce qui concerne la première branche

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 à portée individuelle 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. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

Enfin, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenues sur la demande.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou

semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit relativement au tracé retenu et au rejet des tracés alternatifs suggérés par les réclamants lors de l'enquête publique :

" Considérant que le tracé traverse essentiellement des terrains en zone agricole (80 % du tracé); qu'une autre partie est située en zone non affectée (11 %) et en zone d'activité économique industrielle (8 %); que le solde traverse des terrains en zone d'espaces verts (0,5 %);

Attendu que ce tracé est par conséquent conforme aux principes du Schéma de Développement de l'Espace Régional wallon (SDER); qu'en effet, ce Schéma préconise (partie 3 - chapitre IV) le placement des nouvelles conduites au plus près des infrastructures existantes et que ce regroupement doit se faire en conformité avec les normes légales et de sécurité;

Considérant que le tracé projeté de la canalisation peut être subdivisé en cinq tronçons :

- 1 : depuis la gare de râclage Fluxys de Latour jusqu'au bord Nord des voies ferrées (soit en zone d'activité économique industrielle) de la ligne Athus-Meuse n° 165;
- 2 : tracé longeant les voies ferrées côté Nord et traversée de celles-ci par fonçage (soit en zone non affectée du plan de secteur);
- 3 : tracé depuis le côté Sud des voies ferrées vers la route N890 en longeant la limite de la zone d'activité économique industrielle, en zone agricole, passage sous la route par fonçage. Ce tracé suit la N890 jusqu'à rejoindre la route N811 à proximité de la ferme de M. Siméon et du site classé. Le tracé suit alors la N811 pour rejoindre les lignes électriques HT jusqu'au poste Elia à Saint-Mard où est prévu la nouvelle gare de râclage à l'Est de la route N87;
- 4 : traversée de la N87 par fonçage depuis cette gare de râclage, puis tracé jusqu'à l'entrée de la propriété de Burgo Ardennes;
- 5 : depuis ce jeu de vannes jusqu'à la vanne d'isolement sur la propriété de Burgo Ardennes;

Considérant que le tracé a fait l'objet de multiples concertations avec divers services de la Commune et du SPW : DGO1, DGO3-DNF, DGO4-Archéologie et mes services; que le tracé proposé suit, à la sortie du zoning de Latour, la route N890 et la route N811, à une distance de 10 à 15 m, puis parallèlement aux lignes électriques 70 kV et 150 kV, à environ 30 m; que localement le tracé s'écarte afin de préserver des zones à haute valeur biologique ou paysagère;

Considérant que le paysage le long du tracé est relativement ouvert; qu'il comprend de nombreux éléments de haies et quelques zones boisées; qu'entre ces éléments de végétation, le tracé reprend essentiellement des prairies et des infrastructures (routes, lignes électriques);

[...]

Attendu qu'en ce qui concerne les réclamations déposées lors de l'enquête publique, les éléments de réponse sont les suivants :

[...]

- Non-respect du plan de secteur : compte tenu de la longueur du tracé, de la nécessité de relier deux zones industrielles sur des terrains sis en zone non

urbanisable, le respect du plan de secteur n'est pas possible. Le tracé a été choisi en fonction des impositions des divers services du SPW [lire : Service public de Wallonie], tout en évitant les zones habitées ou habitables autant que possible se peut. Le tracé se doit en outre d'être le plus court possible, pour des raisons économiques, et le plus régulier pour atténuer les pertes de charge. Le dossier précise les diverses options retenues (tracé à flanc de colline le long des lignes HT non retenu car traversant une réserve naturelle et le site classé et non conforme au SDER, tracé alternatif au pied de la colline mais non accepté par la DGO4 car traversant le site classé et non respect du SDER, tracé le long de la RN811 non retenu par la DGO1). Par ailleurs, un tracé le long des voies ferrées au sein du zoning de Latour n'a pas été retenu dès la première concertation avec mes services en raison de son impact en terme d'emprise dans le zoning (distance de 15 m des voies ferrées) et par rapport à la biodiversité spécifique au milieu ferroviaire, ce tracé aboutissant par ailleurs dans une zone d'habitat à Chenois. Un tracé uniquement localisé en terrains publics n'est donc pas possible en raison des diverses contraintes rencontrées;

[...]

- Limites de la réserve naturelle ou zone naturelle : les services du DNF ont marqué leur accord quant au tracé proposé dans la présente demande;
- Non-respect du tracé au plan de secteur : la zone grisée dite de «réservation» représentée sur le plan de secteur correspond en fait au contournement routier au Sud de Saint-Mard, lequel a été réalisé. Le projet suit en partie cette voirie;

[...]

- Deux tracés alternatifs : le tracé représenté en teinte verte n'a pas été retenu au cours des concertations préalables en raison des motivations susmentionnées, à savoir l'emprise importante sur les terrains en zone industrielle et l'impact sur la biodiversité spécifique aux voies ferrées. De plus, le talus au Sud du contournement N811 présente des risques de solifluxion. Il traverse en outre des zones d'habitat au plan de secteur. Quant au tracé en teinte bleue, il suit les lignes électriques HT et traverse le site classé et la réserve naturelle. Ce tracé n'a pas été accepté par la DGO4 et la DGO3-DNF, comme explicité ci-avant, en raison de ses impacts importants sur les polissoirs de Bruzel et la biodiversité".

Par cette motivation, la partie adverse a suffisamment indiqué les circonstances qui l'ont conduite à ne pas retenir les tracés alternatifs suggérés par les réclamants lors de l'enquête publique. Les parties requérantes peuvent y trouver les éléments de fait et les motifs de droit qui sous-tendent cette décision. Par ailleurs, elles ne démontrent pas que ces motifs s'appuient sur une compréhension erronée des éléments du dossier de la demande de permis. Si certains éléments qui ont motivé le choix du tracé par la partie adverse pouvaient également justifier le choix de l'un ou l'autre des tracés alternatifs proposés, il ressort de l'examen auquel l'autorité a procédé, et qui se trouve exposé dans l'acte attaqué, que c'est l'ensemble des critères retenus qui a présidé à la sélection retenue. Si celle-ci n'emporte pas l'adhésion des parties requérantes, il n'est pas pourtant démontré qu'elle se fonde sur des motifs erronés.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

En ce qui concerne la seconde branche

Ce n'est pas l'acte attaqué par le présent recours qui fait peser sur les terres agricoles des parties requérantes une servitude légale d'utilité publique entraînant des restrictions dans l'exercice du droit de propriété dans les zones protégées et réservées situées de part et d'autre de la canalisation, mais bien l'arrêté royal du 11 septembre 2014 déclarant d'utilité publique, au bénéfice de la S.A. FLUXYS BELGIUM, l'établissement des installations de transport de gaz naturel par canalisations utilisant des terrains privés sur le territoire de la ville de Virton, station Virton (Harnoncourt), pour les installations DN 250 HP Virton (Harnoncourt-BURGO ARDENNES) et DN 250 HP Virton (zoning Latour-Harnoncourt) (voy. le recours A.214.437/XIII-7275 et l'arrêt n° 237.021 du 12 janvier 2017). Il ne constitue pas le fondement de l'acte attaqué, de sorte que son annulation n'a pas pour conséquence d'emporter l'illégalité de ce dernier.

La seconde branche du premier moyen est inopérante et dès lors irrecevable.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête

Le troisième moyen est pris "de la violation de l'article 6, § 4, de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement conclue le 25 juin 1998 et approuvée par la loi du 17 décembre 2002 et du principe de l'effet utile de l'enquête publique".

Les parties requérantes soutiennent que le public a été associé tardivement au projet : le tracé retenu a été choisi le 22 janvier 2013, lors d'une réunion en présence de la société Fluxys et des services de la Région wallonne concernés (DGO4 Aménagement du territoire; DGO1 Direction des routes du Luxembourg; DGO3 DNF), sans que le public n'y soit associé; ensuite, aucune modification du tracé n'a eu lieu malgré les nombreuses remarques pertinentes formulées lors de l'enquête publique et malgré l'avis du collège communal de Virton.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes précisent que "les tracés alternatifs ont bel et bien été rejetés à un stade antérieur de la procédure, avant même l'enquête publique", "lors de la réunion du 22 janvier 2013 réunissant l'administration (DGO1, DGO3 et DGO4) et la société Fluxys, (...) sans que le public n'y soit associé d'une quelconque manière", privant ainsi, selon elles, l'enquête publique ultérieure de tout effet utile.

V.2. Examen

L'article 6, § 4, de la Convention d'Aarhus dispose comme suit :

" Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence".

A supposer que cette disposition puisse être considérée comme ayant un effet direct dans l'ordre juridique belge, ce qui n'est pas démontré par les parties requérantes qui se contentent de l'affirmer, il n'est pas établi que la canalisation autorisée en l'espèce tombe dans le champ d'application de cet article 6, § 4. Celui-ci ne s'applique, selon son § 1^{er}, qu'aux "activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I", à savoir notamment "les canalisations pour le transport de gaz, de pétrole ou de produits chimiques, d'un diamètre supérieur à 800 mm et d'une longueur supérieure à 40 km" (annexe I, 14). Ce n'est pas le cas en l'espèce. Cette disposition précise encore s'appliquer aux activités "non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement". Les parties requérantes ne démontrent pas que la canalisation litigieuse emporte un tel effet sur l'environnement.

En ce qu'il est pris de la violation de l'article 6, § 4, de la Convention d'Arrhus, le troisième moyen ne peut être retenu.

Pour le surplus, une enquête publique a bien eu lieu, au cours de laquelle les réclamants ont pu faire valoir leurs observations. Le fait que le tracé retenu soit resté celui préalablement proposé ne signifie pas que les avis et réclamations n'ont pas été examinés et pris en considération. L'examen du premier moyen révèle que la motivation de l'acte attaqué permet de constater que tel a bien été le cas. Partant, le moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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 des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Les dépens, liquidés à la somme de 950 euros, sont également mis à la charge des parties requérantes à concurrence de 800 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

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

Simone GUFFENS,
Michel PÂQUES,
Anne-Françoise BOLLY,
Xavier DUPONT,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Simone GUFFENS.