CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.227 du 25 mars 2021

A. 227.983/XIII-8630

En cause : **la société anonyme de droit public INFRABEL**,
ayant élu domicile chez
M^es Manuela VON KUEGELGEN
et Mathieu COPPEE, avocats,
avenue Louise 250/10
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la commune de Tubize, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Frédéric VAN DEN BOSCH et
Luca CECI, avocats,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 avril 2019, la société anonyme de droit public (SA) Infrabel demande l'annulation de « la décision du Gouvernement wallon du 19 février 2019 par laquelle celui-ci refuse le permis d'urbanisme sollicité par la requérante relatif à la construction d'une aire de demi-tour suite à la suppression du passage à niveau de la ligne 94, sur le bien sis rue Quehain à Tubize ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 7 juin 2019, la commune de Tubize a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 20 juin 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, auditeur 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 mars 2021.

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

M. Lionel Renders, auditeur, 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 11 mai 2017, la SA de droit public Infrabel introduit une demande de permis d'urbanisme d'exécution de travaux techniques visant la construction d'une aire de demi-tour privée suite à la suppression du passage à niveau n° 19 de la ligne ferroviaire n° 84 (tronçon Halle – frontière française Baisieux), situé rue Quehain à Tubize (section de commune de Saintes).

2. À une date indéterminée, la demande de permis est complétée par un complément de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

3. Le 21 août 2017, la zone de secours du Brabant wallon établit un rapport de prévention favorable.

4. Le 6 novembre 2017, le fonctionnaire délégué déclare la demande de permis complète.

5. Du 4 au 19 décembre 2017, une enquête publique est organisée. Deux réclamations sont introduites à cette occasion.

6. Le 19 janvier 2018, le collège communal de Tubize émet un avis défavorable.

7. Par un courrier recommandé du 9 mars 2018, réceptionné le 13 mars 2018, la demanderesse de permis communique au fonctionnaire délégué son argumentation en réponse à l'avis défavorable du 19 janvier 2018 du collège communal.

8. Le 15 mars 2018, le fonctionnaire délégué refuse le permis sollicité.

Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par un courrier du même jour, qui semble avoir été réceptionné le 19 mars 2018.

9. Le 16 avril 2018, la SA de droit public Infrabel introduit un recours administratif à l'encontre de la décision de refus du 15 mars 2018.

10. Le 18 mai 2018, la commission d'avis sur les recours, après avoir organisé une audition, émet un avis favorable sur le projet.

11. Le 29 octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse une proposition motivée d'octroi du permis d'urbanisme au ministre.

12. Le 19 février 2019, le ministre décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

Cet arrêté ministériel est motivé comme suit :

« Considérant que la S.A. INFRABEL, Quai de la Gare du Sud, 1 à 6000 CHARLEROI a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à la construction d'une aire de demi-tour suite à la suppression du passage à niveau de la ligne 94, sur un bien sis rue Quehain à TUBIZE (SAINTES) et cadastré SAINTES, section B, n° 366;

Considérant que la demande de permis a été réceptionnée par le Fonctionnaire délégué de la Direction du Brabant wallon de la Direction générale opérationnelle Aménagement du Territoire, Logement, Patrimoine et Energie (DGO4) en date du 11 mai 2017 (demande déclarée complète en date du 6 novembre 2017);

Considérant que la demanderesse a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 16 avril 2018; que, conformément à l'article 127, § 6, du Code précité, le recours est recevable;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 29 octobre 2018, une proposition d'octroi conditionnel du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

"Considérant que le bien est situé zone agricole au plan de secteur de NIVELLES, adopté par arrêté royal du 1er décembre 1981, ainsi qu'à proximité d'une ligne HT existante et d'une ligne de chemin de fer existante;

Considérant que le bien est situé en zone agricole au SDC (adopté comme SSC par délibération du Conseil communal du 02 mai 2005 et entré en vigueur le 03 juin 2006);

Considérant que le bien est situé en zone agricole, route agricole et route de desserte locale au GCU (adopté comme RCU par arrêté ministériel du 17 mars 2006);

Considérant qu'il est situé à proximité d'une zone d'aléa d'inondation faible par ruissellement et à proximité du cours d'eau de 21ème catégorie 'Le Mussain';

Considérant que la demande porte sur l'aménagement d'une aire de demi-tour, comportant une surface de circulation en béton non armé (596 m²) et une partie centrale en empierrement stabilisé (99 m², sol portant mais perméable à l'eau);

Considérant que l'aire de demi-tour suit le profil général du sol, de manière à ne pas influencer l'écoulement des eaux; qu'aucun remblai n'est prévu, de manière à ne pas impacter la zone inondable;

Considérant que le raccordement à la rue Quehain implique la canalisation d'un fossé, sur une longueur de l'ordre de 33 m, dans le prolongement des canalisations existantes de part et d'autre du terrain; que les canalisations existantes se déversent dans le ruisseau Mussain à proximité (cours d'eau de 2ème catégorie);

Considérant que la demande entre dans le champ d'application de l'article 127, § 1er, 1° du Code du fait de son auteur, s'agissant d'une personne de droit public au sens de l'article 274 du CWATUP, en l'occurrence INFRABEL (anciennement SNCB);

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : application de l'article 4 du CWATUP;

Considérant que 2 réclamations ont été introduites, portant sur les points suivants :
- Contre-proposition formulée par une exploitante agricole directement concernée, suggérant de réaliser les travaux le long de la ligne de chemin de fer, sur la propriété de Madame D[.] (retournement en forme de 'T'), afin de desservir l'ensemble de la rue, permettre le passage et le retournement de tous les camions de récolte pour l'ensemble des exploitants ainsi que pour les services de collecte des immondices pour les logements situés entre la parcelle B366 et le PN19;
- Les deuxièmes réclamants dénoncent le fait que l'ensemble des travaux seront réalisés sur un fond privé et qu'ils seront pris exclusivement en charge par INFRABEL pour ne desservir qu'une seule exploitante agricole, à savoir Madame D[.];

- Ils dénoncent aussi la fermeture du PN19, ce qui ʿisole' leurs propriétés, notamment en cas d'inondation (passage du pont du ruisseau impraticable), ne permettant pas l'accès aux services publics, de secours, de soins à domicile;
- Ils dénoncent enfin l'état de délabrement du revêtement de la voirie, occasionnant également de nombreux préjudices, et insistent pour qu'une visite sur place soit organisée pour trouver une solution raisonnable à leur situation (en présence d'un haut responsable d'INFRABEL).

Considérant qu'Elia a également remis un avis conditionnel dans le cadre de l'enquête publique (cf. pièce jointe);

Considérant que les instances suivantes ont été consultées :

- la Zone de secours Brabant wallon; que son rapport de prévention est favorable en date du 21 août 2017;
- la DGO3 - Direction du développement rural - service extérieur; que son avis sollicité en date du 11 juillet 2017, est réputé favorable par défaut;
- la DGO3 - Direction des Cours d'eau non navigables; que son avis sollicité en date du 11 juillet 2017, est réputé favorable par défaut;

Considérant que l'avis du Collège communal, sollicité en date du 14 novembre 20l7, a été transmis en date du 19 janvier 2018; que son avis est défavorable (les travaux visés par le projet et ceux rendus nécessaires pour les fermetures/adaptations des PN 16, 18 et 19 et passage ʿPont Neuf' auraient dû faire l'objet d'une seule et même demande);

Considérant que la décision du Fonctionnaire délégué n'a pas été transmise à la demanderesse; que sa décision, datée du 15 mars 2018, est défavorable;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 127 dudit Code;

Considérant que le collège communal, le fonctionnaire délégué, la Commission d'avis et l'administration ont été invités à une audition qui a eu lieu le 18 mai 2018;

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a donné, en date du 18 mai 2018, un avis favorable sur le projet, estimant que ʿcompte tenu de ce que le projet est implanté à proximité d'un ruisseau, en zone inondable; que le terrain n'est pas exploitable; (....) que le projet est implanté sur une parcelle appartenant à un particulier; qu'il sera donc sur domaine privé; que les membres de la Commission s'interrogent sur la pertinence de la mise en route de la procédure ʿdécret voiries'; (...) que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques locales' - (voir annexe 1);

Considérant, sur le plan environnemental, qu'au vu des diverses rubriques 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, aucun permis unique n'est requis en l'espèce; que par ailleurs, le projet, au vu des travaux requis (aménagement d'une aire bétonnée de 596 m² et d'une aire en empierrement stabilisé de 99 m²), de sa finalité (permettre aux véhicules agricoles d'effectuer un demi-tour), de sa situation (sur un terrain agricole non exploitable), de la nature et de l'ampleur des nuisances susceptibles d'être générées (limitées à un usage privé par des véhicules agricoles et de manière anecdotique par un véhicule d'entretien ou d'intervention), ne requiert pas la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et d'une étude de mobilité relative à la suppression des passages à niveaux 16 à 27 sur la ligne 94 à ENGHIEN,

BIERGES et SAINTES, lesquelles sont suffisantes pour appréhender les incidences globales du projet sur l'environnement;

Considérant cependant que ladite notice ne comporte pas 'une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par l'auteur d'étude d'incidences ou par le demandeur et une indication des principales raisons du choix de ce dernier, eu égard aux effets sur l'environnement' ni le résumé non technique du projet, de ses effets principaux sur l'environnement, des mesures envisagées pour les éviter/réduire ou y remédier et des alternatives envisagées;

Considérant que ces points ont toutefois fait l'objet d'un complément d'informations envoyé par la demanderesse dans le cadre du présent recours;

Considérant qu'en ce qui concerne l'application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il y a lieu de rappeler que ce dernier, en son article 2, 1°, définit la notion de voirie communale comme suit : 'voirie communale : voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communal';

Considérant qu'en l'espèce, s'agissant d'une aire de demi-tour à usage privé et dont la gestion et l'entretien incombent à un particulier, le projet n'entre pas dans la définition précitée et le décret ne trouve dès lors pas à s'appliquer préalablement à la délivrance du permis y relatif;

Considérant que dans son recours, la demanderesse invoque les arguments suivants :
- La suppression du passage à niveau 19 de la ligne 94 a été effectué en 2016;
- Il ressort de l'étude de mobilité et de la séance d'information du 26 mars 2016 qu'une aire de demi-tour est nécessaire pour les convois agricoles;
- L'aire de demi-tour sera réalisée sur le terrain privé de Mme D[.], qui en assurera l'entretien. Mme D[.] souhaite avoir la possibilité, en période de récolte, de stationner ses véhicules sur l'aire en question pour les charger. L'aire en question ne peut dès lors avoir un caractère public et conserve un caractère exclusivement privé. Il en découle que l'approbation du Conseil communal n'est pas requise;
- L'aire de demi-tour a été étudiée pour permettre le demi-tour des convois agricoles et des poids lourds afin de maintenir la possibilité de culture des terres;
- La surface de circulation est bétonnée. Elle suit le profil général du sol de manière à ne pas influencer l'écoulement des eaux;
- Le raccordement à la rue Quehain traverse un fossé. Celui-ci sera canalisé dans le prolongement des canalisations existantes de part et d'autre du terrain. Les canalisations existantes se déversent dans le ruisseau Mussain;
- Absence d'obligation de déposer une demande de permis global;
- Il s'agit de développer des projets sur des parcelles distinctes, séparées de plusieurs km et situées sur 3 communes différentes;
- L'étude de mobilité réalisée par ARIES permet d'avoir une vision transversale des projets;
- La fermeture et la suppression des passages à niveaux relèvent de la seule compétence d'INFRABEL; par ailleurs, le passage à niveau a déjà été supprimé et la présente demande porte uniquement sur l'aire de demi-tour;
- La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et l'étude de mobilité ne sont pas lacunaires. Les 'nombreuses lacunes' évoquées par le fonctionnaire délégué ne sont pas listées;
- Les limites entre le domaine privé et le domaine public ne seraient pas clairement définies : cette affirmation n'est pas pertinente et manque en fait. Il ressort très clairement des annexes 2, 3-4, 5-1 et 5-2, jointes à la demande de permis, que l'aménagement de l'aire de demi-tour se situe sur la parcelle B366, propriété de Mme D[.].

- Le projet ne viole aucune disposition réglementaire et est compatible avec un bon aménagement des lieux. Elle n'aura pas d'impact visuel négatif et n'engendrera aucun désagrément quelconque;

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande est conforme à la destination de la zone agricole au plan de secteur, s'agissant de l'aménagement d'une infrastructure utile à l'exploitation agricole des terres alentour;

Considérant que la demande n'entre pas non plus en contradiction avec les options du SDC pour la zone concernée; que le projet est également conforme aux prescriptions du GCU pour l'aire concernée;

Considérant que sur le plan paysager, le projet s'implante au sein d'un paysage de cultures au relief quasi plat, à proximité d'une ferme; que le projet se limitant à des aménagements de revêtements de sol sur une surface de petite envergure, il a un impact paysager très faible;

Considérant que le plan 'annexe 5-1' représente la situation existante, figurant les limites cadastrales de la parcelle concernée, y compris la limite avec le domaine public;

Considérant qu'en réponse aux réclamations, il y a lieu de rappeler que la suppression du passage à niveau est antérieure à la présente demande et ne fait pas l'objet de celle-ci; que la gestion financière d'INFRABEL ne relève pas de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et que l'état du revêtement de la voirie publique relève de la responsabilité des autorités communales et non d'INFRABEL;

Considérant qu'enfin, en ce qui concerne la nécessité d'introduire une demande de permis global pour le présent projet et la suppression des passages à niveaux étudiée dans l'étude de mobilité présentée par la demanderesse, il y a lieu de souligner que l'aire de demi-tour et les passages à niveaux à supprimer ne forment ni une unité géographique, ni une unité fonctionnelle; qu'il n'y a dès lors aucune raison d'imposer une seule et unique demande de permis pour ces projets parfaitement distincts et autonomes;

Considérant qu'en conclusion, le permis peut être octroyé, sous réserve du respect des conditions décrites ci-après";

Considérant que l'autorité de recours ne partage pas et ne se rallie pas à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant que les aménagements proposés dans le cadre de la présente demande sur terrain privé ne visent à rencontrer les besoins que d'une seule exploitation; or, la fermeture du passage à niveau a transformé la voirie concernée en cul-de-sac condamnant de la sorte d'autres exploitations de facilités de circulation qui préexistaient avant la fermeture du passage à niveau; que dès lors, les travaux envisagés doivent permettre de desservir l'ensemble de la rue, permettre le passage et le retournement de tous les camions de récolte pour l'ensemble des exploitants ainsi que pour les services de collecte des immondices pour les logements situés en relation avec cette voirie;

Considérant que l'autorité de recours se rallie à l'avis du Collège communal en ce qu'elle estime à son tour qu'une approche globale et concertée de la mobilité locale du village de Saintes doit être abordée dans le cadre d'une seule et même demande de permis d'urbanisme; qu'en l'espèce, des aménagements au coup par coup ne constituent pas un bon angle d'approche de cette problématique;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que la demande [ne]peut être acceptée en l'état; que le permis d'urbanisme [ne] peut être délivré ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par un courrier du 25 février 2019.

Les faits cités aux points 1 à 8 résultent des pièces déposées par la partie requérante mais ne trouvent pas appui dans le dossier administratif déposé par la partie adverse. En application de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ils sont considérés prouvés.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

Le moyen unique 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, des principes généraux de bonne administration, de l'obligation de motivation matérielle et interne des actes administratifs, du devoir de minutie, du principe interdisant l'erreur manifeste d'appréciation, des articles D.62, R.53 et D.6.16°, du Code de l'environnement et du principe général interdisant l'excès de pouvoir » .

a. Première branche

La partie requérante constate que l'auteur de l'acte attaqué se fonde sur deux motifs pour refuser la demande de permis :

- le premier est basé sur le fait que les aménagements proposés ne visent à rencontrer les besoins que d'une seule exploitation alors que, selon l'autorité, « les travaux envisagés doivent desservir l'ensemble de la rue »;

- le second motif repose sur l'absence d'une demande globale de permis visant les différents aménagements projetés par la partie requérante sur la ligne 94.

Elle est d'avis qu'en plus d'être incorrects, ces deux considérants ne répondent pas aux avis favorables concordants émis par la commission d'avis sur les recours et par la direction juridique, des recours et du contentieux, et à son recours contre la décision de refus du fonctionnaire délégué.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué ne lui permet manifestement pas de connaître les raisons exactes pour lesquelles l'autorité s'est écartée des avis précités.

Elle conclut que l'acte attaqué n'est ni matériellement ni régulièrement motivé et qu'il viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, ainsi que les principes visés au moyen.

b. Deuxième branche

Elle critique le motif de l'acte attaqué dont il ressort que les aménagements projetés ne permettent pas le passage et le retournement de tous les camions de récolte pour l'ensemble des exploitants situés en relation avec la voirie en cause alors qu'une alternative qui l'aurait permis était réalisable.

Elle soutient que cette double affirmation manque en fait et est inexacte.

Concernant la première affirmation, elle tire de l'étude de mobilité et de la note de complément à cette étude qu'elle a déposées, que l'impact sur la circulation automobile de la suppression du passage à niveau n° 19 sera négligeable étant donné la très faible utilisation actuelle de ce passage à niveau. Elle pointe qu'à sa connaissance, un seul exploitant s'est manifesté dans le cadre du projet de suppression du passage à niveau n° 19, exploitant pour lequel a été prévue l'aire de demi-tour projetée, aucun autre ne s'étant jamais manifesté depuis la pose d'une clôture à l'endroit de ce passage. Elle ajoute que même s'il existait plusieurs exploitants dont elle n'aurait pas connaissance, les désagréments qui apparaissaient comme minimes avant la suppression du passage à niveau sont encore atténués par la réalisation d'une aire permettant à une grande majorité d'exploitants de faire demi-tour. Elle estime manifestement inexacte l'affirmation dans l'acte attaqué selon laquelle le projet litigieux ne vise à rencontrer les intérêts que d'une exploitation, alors que l'aire de demi-tour en rond-point est étudiée pour permettre le demi-tour des convois agricoles et des poids lourds exploitant des parcelles dans la zone. Elle confirme que si l'aire est construite sur la propriété privée d'une riveraine qui en assurera la charge d'entretien et qui y stationnera ses camions de récolte, à de rares périodes de l'année, l'usage par d'autres exploitants n'est toutefois pas interdit le reste de l'année.

Elle est d'avis que la seconde affirmation selon laquelle des aménagements répondant à ces critiques auraient dû être envisagés manque aussi en fait. Elle pointe qu'une visite sur place en présence de l'échevin de la mobilité et de

l’urbanisme de la commune de Tubize a été organisée pour identifier dans cette zone le meilleur endroit pour réaliser le projet, à l’issue de laquelle il a été décidé, de commun accord, que le projet retenu constituait l’endroit le plus adéquat. Elle s’appuie sur l’annexe 0 de la demande. Elle ajoute que le point 2 du complément à la notice d’évaluation des incidences sur l’environnement, relatif à l’esquisse des principales solutions de substitution, envisage la possibilité de créer une aire plus proche du passage à niveau 19, pour finalement ne pas retenir cette alternative.

Elle précise les éléments suivants :

- l’aire de demi-tour projetée suit le profil général du sol de manière à ne pas perturber l’écoulement des eaux et à ne pas influencer la zone en cas d’inondation;

- la zone inondable n’est pas impactée vu l’absence de remblais;

- la parcelle retenue présente l’avantage de permettre un raccordement à la rue Quehain au moyen d’un passage au-dessus d’un fossé déjà majoritairement canalisé;

- une aire de demi-tour en rond-point permet quant à elle des manœuvres plus sûres et plus rapides.

Elle conclut que l’alternative permettant le retournement de l’ensemble des exploitants au plus proche du passage à niveau fermé n’était en réalité pas faisable techniquement sans contrevenir au bon aménagement des lieux.

Elle considère que si l’auteur de l’acte attaqué estimait une troisième alternative de localisation envisageable, il aurait dû la mentionner de façon précise, en tenant compte de l’ensemble des éléments techniques précités.

Elle estime que le motif litigieux ne constitue pas un motif valable de refus de permis et qu’il procède d’une erreur manifeste d’appréciation. Elle en déduit que l’acte attaqué n’est ni régulièrement ni matériellement motivé et qu’il viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ainsi que les principes visés au moyen.

c. Troisième branche

Elle critique l'obligation qui est faite par l'auteur de l'acte attaqué de prévoir une seule et même demande de permis d'urbanisme afin d'avoir une approche globale et concertée de la mobilité locale du village de Saintes.

Elle se réfère à l'avis favorable de la direction juridique, des recours et du contentieux, ainsi que son propre argumentaire, dont il ressort, en substance, qu'il n'y a pas lieu d'imposer une seule demande pour des projets situés sur le territoire de trois communes différentes et que l'étude de mobilité et la notice d'évaluation des incidences suffisent à donner à la partie adverse une vision globale sur les aménagements prévus dans cette zone. Elle estime que rien dans les motifs de refus ne permet de répondre à ces arguments.

Elle affirme que l'auteur de l'acte attaqué reste en défaut d'exposer le lien d'interdépendance fonctionnelle qui existerait entre ces différents projets et d'expliquer pourquoi ils seraient incomplets les uns sans les autres. Elle estime qu'il ne développe pas davantage en quoi des aménagements distincts et effectués à différents moments constitueraient un projet unique.

Elle soutient qu'au contraire, un faisceau d'éléments factuels contredisent cette hypothétique interdépendance fonctionnelle. Elle relève que la suppression du passage à niveau n° 19 est déjà réalisée et est indépendante dans le temps et dans l'espace des autres projets. Elle rappelle qu'elle organise en interne chaque projet de façon distincte, que certains travaux sont soumis à des coupures de la circulation ferroviaire de longue durée et d'autres pas, que les plannings de réalisation des travaux sont tout à fait différents (certaines suppressions sont déjà intervenues alors que d'autres ne sont prévues qu'à long terme). Elle souligne qu'elle est la seule à décider de la suppression ou du maintien de passages à niveau, et que si elle opte pour une suppression de plusieurs passages à niveau sur une même ligne, elle a la maîtrise du moment de la réalisation des travaux et de l'introduction des différents permis le cas échéant nécessaires.

Elle relève que la suppression d'un passage à niveau ne nécessite aucun permis.

Elle est d'avis qu'il n'appartient pas à l'auteur de l'acte attaqué d'exiger d'un demandeur de joindre en une seule demande les différents projets pour la simple raison que cela lui permettrait, de manière tout à fait hypothétique, de bénéficier d'une vision globale qu'il n'aurait pas sur la seule base de la notice

d’évaluation des incidences et de l’étude de mobilité. Elle soutient que cette motivation ne peut, à elle seule, justifier le refus du permis en question.

Elle conclut qu’en exigeant une demande unique de permis sans établir un quelconque lien d’interdépendance entre les projets, la partie adverse commet une erreur manifeste d’appréciation, viole les articles D.6.16°, D.62 et R.53 du Code de l’environnement, commet un excès de pouvoir et méconnaît le principe général de droit administratif d’examen concret et minutieux de la demande.

B. Le mémoire en réplique

a. Première branche

La partie requérante indique que les considérants de l’acte attaqué se limitent à reprendre, quasiment mot pour mot, l’avis défavorable du 19 janvier 2018 du collège communal de Tubize, lequel, au terme d’une motivation tout aussi lacunaire, estimait que le permis d’urbanisme devait être refusé car le projet ne visait qu’à desservir un seul exploitant et qu’il devait être intégré dans une seule demande avec les autres aménagements projetés sur la ligne ferroviaire.

Elle est d’avis qu’en se limitant à reprendre à son compte cet avis défavorable, l’auteur de l’acte attaqué ignore complètement l’argumentaire de son recours, ainsi que les avis contraires rendus postérieurement à celui du collège communal qui contredisent unanimement les deux motifs de refus avancés.

b. Deuxième branche

Quant à la recevabilité

Elle critique l’exception d’irrecevabilité de la deuxième branche formulée par la partie adverse, qui, selon elle, semble estimer que cette branche n’est fondée que sur une violation du devoir de minutie. Elle affirme que cette branche est fondée sur l’inexactitude, en fait et en droit, des motifs fondant le refus, ainsi que sur l’erreur manifeste d’appréciation et le défaut de motivation qui sont eux-mêmes la conséquence de la violation du devoir de minutie.

Elle soutient que le Conseil d’État juge que le devoir de minutie, en tant que principe général de droit administratif, peut fonder une annulation si sa violation entraine, comme en l’espèce, des illégalités.

Quant au fond

Elle conteste encore que le projet ne vise à rencontrer l'intérêt que d'une seule exploitation. Elle estime avoir démontré à suffisance que si l'aire projetée est construite sur une propriété privée d'une riveraine qui en assurera la charge d'entretien et qui y stationnera ses camions à certaines périodes de l'année, l'usage par d'autres exploitants est permis. Elle constate qu'aucun portail ou clôture n'empêchera ainsi les autres exploitants ou les services de secours d'y faire demi-tour.

Elle soutient qu'il ressort du complément à l'étude de mobilité, qu'en réalité, les trois exploitants les plus proches du passage à niveau n°19 n'utilisent jamais ce passage dont la fermeture en 2016 n'a eu aucun impact sur l'organisation des flux. Elle en déduit que manque en fait la motivation de l'acte attaqué qui consiste à considérer que l'aire de demi-tour devrait permettre de recréer, pour ces exploitants, les facilités de circulation qui préexistaient à la fermeture du passage à niveau n°19.

Elle est d'avis qu'est tout aussi erronée l'affirmation des parties adverse et intervenante qui estiment qu'une alternative qui permettrait à l'ensemble des camions de récolte de faire demi-tour était réalisable et devait être envisagée. Elle rappelle les raisons pour lesquelles le projet retenu a été choisi.

Elle conteste se substituer ainsi au pouvoir d'appréciation du bon aménagement des lieux de l'administration. Elle y voit uniquement un défaut de minutie dans l'examen du dossier et une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué.

En réponse à la partie intervenante qui expose que des alternatives valables ont été formulées lors de l'enquête publique et dans son avis défavorable du 19 janvier 2018, elle répond que la seule contre-proposition émise lors de l'enquête publique suggérait de réaliser l'aire de retournement le long de la ligne de chemin de fer sous la forme d'un retournement en T et que l'avis défavorable l'invitait à envisager de réaliser un « aménagement de retournement à proximité de la ligne de chemin de fer (côté Nord) ». Elle en déduit que la seule alternative présentée était identique à celle qui a fait l'objet d'une étude technique détaillée dans le cadre du complément à la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et au sujet de laquelle elle a démontré à suffisance les nuisances et les désagréments induits.

c. Troisième branche

Elle est d'avis que la partie adverse, tant dans le mémoire en réponse que dans l'acte attaqué, reste en défaut d'exposer le lien d'interdépendance fonctionnelle qui existerait selon elle entre ces différents projets. Elle ajoute qu'il n'est pas non plus répondu aux arguments développés dans la requête en annulation et dans l'avis favorable de la direction juridique, des recours et du contentieux, qui contredisent unanimement l'existence de ce lien.

Elle soutient que les explications du mémoire en réponse ne permettent pas d'expliquer pour quelles raisons l'auteur de l'acte attaqué s'écarte de l'avis favorable du 18 mai 2018 de la commission d'avis sur les recours qui concluait sans équivoque que la notice d'évaluation des incidences et l'étude de mobilité étaient suffisantes pour appréhender les incidences globales du projet sur l'environnement.

Elle estime que la partie adverse tente, dans son mémoire en réponse, de pallier les défauts de motivation de l'acte attaqué en soutenant l'existence d'un lien d'interdépendance entre les différents projets d'aménagements. Elle ajoute qu'à prendre les critères dégagés par la jurisprudence, les critères de la simultanéité et d'interdépendance fonctionnelle font défaut. Elle réitère que les plannings de réalisation des travaux sont tout à fait différents, en manière telle que c'est à tort que la partie intervenante soutient que les différents projets présentent une simultanéité dans leur mise en œuvre. Par ailleurs, elle confirme que les projets en question sont totalement autonomes les uns par rapport aux autres et peuvent tout à fait être mis en œuvre de manière indépendante. Elle affirme que la suppression du passage à niveau 19, qui est intervenue en 2016 sans qu'un permis ne soit nécessaire, n'a posé aucune difficulté majeure. L'aire de demi-tour, qui vise à pallier les désagréments minimes liés à cette fermeture intervenue il y a plusieurs années, ne saurait, selon elle, être jugée interdépendante de fermetures envisagées à long terme.

Elle ajoute que l'inexistence de ce lien d'interdépendance est encore renforcée par l'indépendance, d'un point de vue technique et organisationnel, des différents projets qui sont appréhendés en interne de façon tout à fait distincte (fonctionnaires dirigeants différents, budgets spécifiques, cahier des charges et marchés publics distincts,...). Elle réfute que la seule proximité géographique puisse suffire à établir ce lien d'interdépendance fonctionnelle.

C. Dernier mémoire

À propos de la troisième branche, la partie requérante ajoute que si elle projette de supprimer le passage à niveau n° 18, elle n'a, à ce jour, planifié aucun

projet concret et à court terme en remplacement de ce passage. Elle en déduit qu'on ne peut lui faire grief d'avoir volontairement scindé les deux projets. Elle affirme que les documents en possession des autorités administratives ont permis à celles-ci d'appréhender adéquatement les incidences combinées des suppressions prévues aux abords des passages à niveau n^{os} 18 et 19. Elle soutient que, plus fondamentalement, les projets prévus sur la ligne 94 sont totalement autonomes les uns des autres et peuvent être mis en œuvre de manière indépendante.

IV.2. Examen

Sur la première branche

1. 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.

2. En l'espèce, le collège communal de Tubize a émis un avis défavorable du 19 janvier 2018, dont il ressort notamment ce qui suit :

« Considérant que, tout comme la CCATM, le Collège regrette que les travaux visés par le projet et ceux rendus nécessaires par les fermetures/adaptations des PN n'aient pas fait l'objet d'une seule demande de permis;
Que le Collège considère que, pour pouvoir statuer en connaissance de cause, les autorités administratives concernées devraient être saisies d'une seule demande de permis, ce qui leur permettrait d'avoir une vue d'ensemble et d'apprécier correctement les impacts cumulés des projets, leurs points forts et faibles, et plus particulièrement quant à la mobilité;
Qu'à cet égard, le Conseil d'État a déjà considéré que l'autorité peut valablement estimer qu'il est préférable qu'une seule demande de permis soit introduite, afin de pouvoir appréhender l'ensemble du projet et de la zone concernée, de manière globale, dans le cadre d'une procédure unique (voir : C.E., n° 219.569, 31 mai 2012, Thomas & Piron);
Qu'au demeurant, les règles applicables en matière d'évaluation des incidences imposent une évaluation unique et globale des projets concernés qui forment un projet global;
Qu'en effet, les projets concernés présentent une proximité géographique, une interdépendance fonctionnelle et une certaine simultanéité dans la mise en œuvre;
(…)
Considérant que le Collège estime que la localisation des travaux devrait être revue; que bien qu'une aire de demi-tour au niveau de la Rue Quehain semble nécessaire pour pallier la fermeture du passage à niveau n° 19 de la ligne 94, le projet en cause ne permet de desservir qu'un seul exploitant agricole et ne [résout] pas la problématique de retournement pour les véhicules agricoles d'autres exploitants, pour les véhicules de sécurité et de transport entre le ruisseau et le PN19, ceux-ci devant emprunter la portion de rue située entre le ruisseau du Mussain et le PN19 (unique voie d'accès occasionnellement inondée) au niveau du pont du "Mussain" situé à proximité de la parcelle B366; que les réclamations émises dans le cadre de l'enquête publique ont aussi mis en évidence ce problème de localisation;

Que, sur la base des plans repris au dossier, le croisement de véhicules n'est pas envisageable et induit l'aménagement d'aires de croisement et un élargissement des voiries à certains endroits pour permettre une bonne circulation et une bonne visibilité routière; que dès lors, le dossier est également incomplet sur ce point;
Considérant qu'en toute hypothèse, le projet n'est pas conforme au bon aménagement des lieux; que la réfection (voir le renforcement des assiettes), les adaptations de signalisation et les aménagements au sol au niveau des voiries existantes (et abords immédiats : élargissements, aires de croisement, comblement des fossés, renforcement des abords,…) concernées par les détours occasionnés par le projet engendreront un surcoût considérable à la Ville;
Que les détours induits par les différentes fermetures des PN 18 et 19, la réduction du "Pont Neuf" et l'adaptation du PN 16 pour Tubize (et PN avoisinants repris sur les autres villages voisins) forcent l'ensemble du trafic routier à emprunter des zones urbanisées rurales et routes de campagnes dont les voiries ne sont pas adaptées (pour certaines assiettes non renforcées, pourvues d'un revêtement en mauvais état, majoritairement peu larges et occasionnellement inondées) pour accueillir une augmentation de la circulation (dont des véhicules lourds) ni le croisement de véhicules de tout type vu les largeurs de voirie et le cadre bâti et non bâti (fossé/talus) existant en bordure de voiries; que le bien-être et la sécurité des Saintois (et exploitants localisés à Saintes) et des usagers de tout type doivent être également considérés ».

Dans son recours administratif du 16 avril 2018, la partie requérante exposait notamment les arguments suivants :

- il ressort de l'étude de mobilité et de la séance d'information du 24 mars 2016 qu'une aire de demi-tour est nécessaire pour les convois agricoles;
- l'aire de demi-tour sera réalisée sur le terrain privé de M^{me} Devroede, qui en assurera l'entretien. M^{me} Devroede souhaite avoir la possibilité, en période de récolte, de stationner ses véhicules sur l'aire en question pour les charger. L'aire en question ne peut dès lors avoir un caractère public et conserve un caractère exclusivement privé. Il en découle que l'approbation du Conseil communal n'est pas requise;
- l'aire de demi-tour a été étudiée pour permettre le demi-tour des convois agricoles et des poids lourds afin de maintenir la possibilité de culture des terres;
- La surface de circulation est bétonnée. Elle suit le profil général du sol de manière à ne pas influencer l'écoulement des eaux;
- le raccordement à la rue Quehain traverse un fossé. Celui-ci sera canalisé dans le prolongement des canalisations existantes de part et d'autre du terrain. Les canalisations existantes se déversent dans le ruisseau Mussain;
- absence d'obligation de déposer une demande de permis global;
- il s'agit de développer des projets sur des parcelles distinctes, séparées de plusieurs km et situées sur 3 communes différentes;
- l'étude de mobilité réalisée par Aries permet d'avoir une vision transversale des projets.

Dans son avis favorable du 18 mai 2018, la commission d'avis sur les recours faisait valoir notamment ce qui suit :

« compte tenu de ce que le projet est implanté à proximité d'un ruisseau, en zone inondable; que le terrain n'est pas exploitable; (...) que le projet est implanté sur une parcelle appartenant à un particulier; qu'il sera donc sur domaine privé; que les membres de la Commission s'interrogent sur la pertinence de la mise en route de la procédure "décret voiries"; (...) que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques locales ».

Dans sa proposition motivée du 29 octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux fait valoir notamment ce qui suit :

« Considérant qu'enfin, en ce qui concerne la nécessité d'introduire une demande de permis global pour le présent projet et la suppression des passages à niveaux étudiée dans l'étude de mobilité présentée par la demanderesse, il y a lieu de souligner que l'aire de demi-tour et les passages à niveaux à supprimer ne forment ni une unité géographique, ni une unité fonctionnelle; qu'il n'y a dès lors aucune raison d'imposer une seule et unique demande de permis pour ces projets parfaitement distincts et autonomes ».

L'auteur de l'acte attaqué, après avoir rappelé ce qui précède, expose qu'il « ne partage pas et ne se rallie pas à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours », pour les raisons suivantes :

« Considérant que les aménagements proposés dans le cadre de la présente demande sur terrain privé ne vise à rencontrer les besoins que d'une seule exploitation; or, la fermeture du passage à niveau a transformé la voirie concernée en cul-de-sac condamnant de la sorte d'autres exploitations de facilités de circulation qui préexistaient avant la fermeture du passage à niveau; que dès lors, les travaux envisagés doivent permettre de desservir l'ensemble de la rue, permettre le passage et le retournement de tous les camions de récolte pour l'ensemble des exploitants ainsi que pour les services de collecte des immondices pour les logements situés en relation avec cette voirie;

Considérant que l'autorité de recours se rallie à l'avis du Collège communal en ce qu'elle estime à son tour qu'une approche globale et concertée de la mobilité locale du village de Saintes doit être abordée dans le cadre d'une seule et même demande de permis d'urbanisme; qu'en l'espèce, des aménagements au coup par coup ne constituent pas un bon angle d'approche de cette problématique ».

La motivation de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur a estimé ne pas pouvoir octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Il pointe les éléments propres au projet litigieux d'aire de demi-tour qui l'amène à ne pas accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Si l'auteur de l'acte attaqué ne revient pas sur l'ensemble des arguments en sens contraire exposés lors de l'instruction administrative, la motivation qu'il retient permet à suffisance de faire ressortir les éléments ayant déterminé son appréciation. Du reste, l'acte attaqué énumère les motifs en sens contraire qui avaient été exposés par la partie requérante dans son recours administratif, ainsi que

par la commission d'avis sur les recours et la direction juridique, des recours et du contentieux dans leurs avis respectifs.

En ce qui concerne le grief développé par la partie requérante à propos du motif relatif au fait que le projet ne vise qu'à desservir un seul exploitant, il repose sur une contradiction. En effet, dans sa demande et dans son recours administratif, la partie requérante a insisté sur le caractère privé du projet pour en déduire qu'il ne nécessitait pas que la procédure « voirie » du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale soit mise en œuvre. Or, il ne peut s'agir d'un aménagement de voirie privée que si son usage n'est pas ouvert au passage du public. Partant, l'argument développé dans le présent recours selon lequel le projet pourrait être également utilisé par d'autres agriculteurs contredit le caractère « privé » revendiqué du demi-tour prévu.

En ce qui concerne la critique relative à la nécessité d'une seule demande pour les aménagements prévus dans le village de Saintes, elle se confond avec la troisième branche, à l'examen de laquelle il est renvoyé.

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

Sur la deuxième branche

1. 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.

2. En l'espèce, la partie requérante critique le considérant suivant de l'acte attaqué :

« Considérant que les aménagements proposés dans le cadre de la présente demande sur terrain privé ne vise à rencontrer les besoins que d'une seule exploitation; or, la fermeture du passage à niveau a transformé la voirie concernée en cul-de-sac condamnant de la sorte d'autres exploitations de facilités de circulation qui préexistaient avant la fermeture du passage à niveau; que dès lors, les travaux envisagés doivent permettre de desservir l'ensemble de la rue, permettre le passage et le retournement de tous les camions de récolte pour l'ensemble des exploitants ainsi que pour les services de collecte des immondices pour les logements situés en relation avec cette voirie ».

Il ressort de l'étude de mobilité que l'aire de demi-tour prévue vise à répondre aux besoins de l'exploitation agricole sur les terres de laquelle elle doit être aménagée. Il n'y a donc pas d'erreur en fait lorsque l'auteur de l'acte attaqué indique que les aménagements proposés ne visent à rencontrer que les besoins de cette exploitation et sont prévus sur ses terres.

S'il ressort de l'étude de mobilité et de la note de complément à cette étude que le passage à niveau n° 9 était peu utilisé par les exploitations et les habitations voisines, il n'en demeure pas moins que l'auteur de l'acte attaqué a pu constater, sans commettre d'erreur de fait ou d'appréciation, que d'autres exploitations, ainsi que le service de ramassage des immondices, ne bénéficieront plus de facilités de circulation à la suite de la transformation de la voirie concernée en cul-de-sac. Dans ce contexte, l'auteur de l'acte attaqué pouvait estimer que le projet litigieux ne répond pas adéquatement aux objectifs qu'il pointe. Il n'avait pas, dans ce cadre, à répondre, point par point, au contenu de la demande de permis ou aux avis en sens contraire émis dans le cadre de l'instruction administrative, dès lors que la motivation à l'acte attaqué permet de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles il a estimé ne pas pouvoir octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

La circonstance qu'un seul exploitant se soit manifesté lors de l'enquête publique organisée dans le cadre du projet de suppression du passage à niveau n° 19, et ensuite postérieurement auprès de la partie requérante, n'implique pas nécessairement que d'autres exploitations ou riverains n'en éprouvent pas des désagréments, en manière telle que les objectifs poursuivis par l'auteur de l'acte attaqué ne seraient pas pertinents.

Par ailleurs, si la partie requérante estime que les désagréments engendrés seront minimes, cela n'a pas pour conséquence de restreindre le pouvoir discrétionnaire de l'auteur de l'acte attaqué.

S'il n'est pas contesté que les aménagements proposés par la partie requérante sont sans incidence sur l'écoulement des eaux dans la zone inondable, il n'y a pas là non plus une circonstance imposant à l'auteur de l'acte attaqué d'octroyer le projet litigieux.

Du reste, il n'est pas démontré qu'aucun autre projet n'est envisageable au vu des objectifs retenus par l'auteur de l'acte attaqué. L'autorité ne devait pas expliciter, dans l'acte attaqué, quel autre projet est, à ses yeux, admissible en l'espèce, dès lors qu'elle expose à suffisance les raisons pour lesquelles celui qui lui est proposé ne peut, à son estime, être admis.

La deuxième branche du moyen unique n'est pas fondée.

Sur la troisième branche

Outre que les impacts des différentes fermetures de passage à niveaux décidées par la partie requérante sur la mobilité locale du village de Saintes ont été analysés dans l'étude de mobilité et son complément réalisés par le bureau d'études Aries, il y a lieu de constater que le motif examiné dans la deuxième branche du moyen suffit à justifier le refus du permis d'urbanisme attaqué. Il s'ensuit que la troisième branche est irrecevable à défaut d'intérêt.

Le moyen unique est partiellement irrecevable et partiellement non fondé.

V. 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 1er.

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.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 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 25 mars 2021 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux