

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.228 du 25 mars 2021

A. 228.007/XIII-8633

En cause : **la société anonyme INFRABEL**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Manulea VON KUEGELGEN et
Laura GRAUER, avocats,
avenue Louise 49/20
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 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 30 avril 2019, la société anonyme (SA) Infrabel demande l'annulation de la « décision du Gouvernement de la Région wallonne du 28 février 2019 par laquelle celui-ci refuse à Infrabel un permis d'urbanisme portant sur le réaménagement d'un passage inférieur en couloir sous voies, situé au km 21768 sur la ligne 94 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 2 juillet 2019, la commune de Tubize a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 4 juillet 2019.

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 23 octobre 2017, la SA de droit public Infrabel introduit une demande de permis d'urbanisme portant sur des travaux techniques visant le remplacement du passage inférieur situé chemin des Neufs Ponts par un couloir sous voies, sur un bien sis à Saintes (Tubize), chemin des Neufs Ponts.

2. Le 8 novembre 2017, le fonctionnaire délégué déclare la demande de permis complète.

3. Le 27 novembre 2017, le collège communal de Rebecq émet un avis favorable.

4. Le 28 novembre 2017, la zone de secours du Brabant wallon établit un rapport de prévention.

5. Le 1^{er} décembre 2017, le collège communal de Tubize donne un avis favorable sous condition de « maintenir l'accès aux parcelles agricoles pour les tracteurs en plaçant un nouveau pont au niveau du cours d'eau du Ruisseau Neuf ».

6. Le 16 janvier 2018, la direction du développement rural du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement émet un avis défavorable sur le projet.

7. Le 14 mars 2018, le fonctionnaire délégué refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du même jour.

8. Le 13 avril 2018, celle-ci introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision de refus du 14 mars 2018. Ce recours est réceptionné le 16 avril 2018.

9. Le 8 mai 2018, la direction de l'urbanisme et de l'architecture adresse sa première analyse du recours à la commission d'avis sur les recours.

10. Par un courriel du 8 mai 2018, la direction de l'urbanisme et de l'architecture sollicite qu'à la suite de l'introduction de la demande de permis d'urbanisme du 23 octobre 2017, la SA de droit public Infrabel introduise un dossier de demande de modification de voirie en application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Elle précise que la procédure d'instruction du recours administratif contre la décision du 14 mars 2018 du fonctionnaire délégué de refus de la demande de permis d'urbanisme est « interrompue » pendant la durée nécessaire à l'examen de la demande de voirie.

11. Le 14 mai 2018, la partie requérante communique un dossier de demande de modification de voirie à la direction de l'urbanisme et de l'architecture.

12. Le 17 mai 2018, la commission d'avis sur les recours, après avoir organisé une audition, émet un avis favorable sur le projet urbanistique.

13. Du 11 juin au 12 juillet 2018, des enquêtes publiques se tiennent sur les territoires des communes de Rebecq et de Tubize concernant le projet voirie.

14. Le 29 août 2018, le conseil communal de Rebecq marque son accord sur la modification de voirie sollicitée.

15. Le 10 septembre 2018, le conseil communal de Tubize émet un avis favorable sur la demande de modification de voiries, sous réserve de « maintenir un accès suffisant – c’est-à-dire équivalent au gabarit existant – vers les parcelles agricoles pour les tracteurs et autres engins agricoles (en plaçant un nouveau pont au niveau des cours d’eau du Ruisseau Neuf) ».

16. Le dossier est communiqué au collège provincial de Brabant wallon par un courrier du 12 septembre 2018.

Le 12 octobre 2018, celui-ci émet un avis favorable sur le projet de voirie.

17. Le 21 novembre 2018, le conseil communal de Rebecq émet un avis favorable sur le projet de voirie litigieux.

18. Le 17 décembre 2018, le conseil communal de Tubize octroie la demande de modification de voirie sollicitée, « sous réserve de respecter l’étude de mobilité réalisée et de maintenir un accès suffisant – soit équivalent au gabarit existant – vers les parcelles agricoles pour les tracteurs et autres engins agricoles et ce, en garantissant l’accès via le pont au niveau du cours d’eau du Ruisseau Neuf ».

19. Le 4 février 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux informe que la procédure voirie est clôturée.

Elle précise qu’il s’ensuit que le délai pour l’instruction du recours sur le refus de permis d’urbanisme du 23 octobre 2017 a été « interrompu pendant 233 jours », en manière telle que le nouveau délai de notification de l’arrêté dans ce cadre est le 11 mars 2019.

20. Le 13 février 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse une proposition motivée de refus du permis d’urbanisme au ministre.

21. Le 28 février 2019, le ministre décide de refuser le permis d’urbanisme sollicité. Il s’agit de l’acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 28 février 2019, dont le pli recommandé est réceptionné le 5 mars 2019.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier 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, des principes généraux de bonne administration et spécialement du principe général interdisant l'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de bon aménagement des lieux, de l'obligation de motivation matérielle et interne des actes administratifs et du principe général interdisant l'excès de pouvoir » .

La partie requérante critique le fait que l'acte attaqué lui refuse le permis sollicité en se ralliant à l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux, qui estime que l'aménagement du couloir sous voie projeté a pour effet de dégrader le confort du passage et la convivialité des lieux sans prendre en considération les avantages de cet aménagement en termes de sécurité et de mobilité douce. Elle conteste également la motivation de l'avis de la commission d'avis sur les recours, dont l'auteur de l'acte attaqué s'approprie les motifs.

1. Elle souligne que la question de la sécurité et de l'amélioration de la mobilité douce engendrée par le projet a été expressément mise en exergue par le collège provincial dans son avis favorable du 12 octobre 2018. Elle s'étonne que l'auteur de l'acte attaqué n'indique pas pour quels motifs il s'écarte de cet avis, se bornant à se rallier aux deux avis précités. Elle pointe que le collège provincial souligne expressément que le projet améliore la commodité de passage.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué n'indique pas les raisons pour lesquelles ces éléments seraient insuffisants à assurer la convivialité et la sécurité des lieux dénoncées par les instances d'avis alors même qu'ils y contribuent manifestement ainsi qu'au bon aménagement des lieux. Elle précise que cette motivation ne lui permet manifestement pas de connaître les raisons pour lesquelles l'autorité de recours s'écarte de l'avis précité du collège provincial.

2. Elle est d'avis qu'en se ralliant à la direction juridique, des recours et du contentieux qui affirme que la faible hauteur de l'ouvrage rendra impossible le passage d'un cavalier, l'acte attaqué se méprend. Elle relève avoir exposé dans son recours administratif que la hauteur d'un cheval, d'un âne ou d'un poney se mesure au garrot et varie entre un mètre pour un poney à un mètre 70 pour un cheval et que l'entrée du couloir sous voie projeté aura une hauteur de 2 mètres 25 au niveau le plus bas. Si elle concède qu'il n'est pas exclu qu'un cavalier doive descendre de son

cheval pour traverser le couloir sous voie, elle estime qu'il ne s'agit pas d'une considération d'ordre urbanistique susceptible de fonder le refus d'un permis d'urbanisme. Elle critique encore le fait que les arguments de son recours au Gouvernement n'ont pas été pris en considération.

3. Elle estime que la commission d'avis sur les recours, à laquelle l'auteur de l'acte attaqué se rallie, se limite à des affirmations péremptoires non étayées lorsqu'elle fait valoir que la motivation première du choix de la solution technique est basée sur l'aspect financier et que la situation actuelle résulte d'un manque d'entretien de la part de la requérante. Elle critique le fait qu'il lui soit reproché de n'avoir valablement envisagé aucune alternative sans indiquer quel aspect du projet aurait dû faire l'objet de solutions alternatives au regard de l'absence globale d'incidences sur l'environnement de celui-ci.

Elle soutient qu'en tout état de cause, l'étude d'alternatives n'était techniquement pas réalisable en l'espèce compte tenu des dimensions de l'ouvrage existant. Elle relève que sa largeur n'étant que de 4 mètres, il n'est pas possible d'y construire une voirie à deux bandes de circulation pour dévier le trafic routier par le chemin Neufs Ponts. Elle ajoute que sa hauteur libre en pied de voûte de 3,5 mètres n'est pas non plus suffisamment haute pour permettre le passage de semi-remorques ou de convois agricoles de grand gabarit, la hauteur libre classique d'un ouvrage étant de 4,5 mètres. Elle fait valoir qu'eu égard aux dimensions de cet ouvrage construit en 1850 et à sa grande vétusté, la construction d'un nouvel ouvrage est nécessaire sans qu'une alternative ne puisse techniquement être envisagée.

Elle considère qu'en partageant la position de la commission d'avis sur les recours sur ces aspects sans s'en expliquer, l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur manifeste d'appréciation et se fonde sur des motifs insuffisants à justifier le refus de permis.

4. Elle soutient que l'affirmation de la commission d'avis sur les recours selon laquelle les usagers exclus devront parcourir un détour de l'ordre de 3,5 km dont une portion de 700 mètres sur une voirie à deux bandes de circulation manque en fait et témoigne d'un examen insuffisant du dossier sachant que, compte tenu du mauvais état du pont sur le ruisseau, les engins agricoles voulant se rendre au sud-est du ruisseau doivent d'ores et déjà utiliser la N7. Elle en déduit que la réduction du gabarit du passage inférieur n'a pas d'impact sur les parcelles situées au sud-est des voies pour lesquelles la situation restera inchangée, le détour existant déjà.

Elle fait valoir que la réduction du gabarit de l'ouvrage ne concernera donc qu'une petite partie des terrains situés entre le ruisseau et les voies ferrées. Elle

soutient que ces dernières parcelles seront toutefois accessibles sans détour de 3,5 km et sans emprunter la N7, puisqu'elle s'est engagée à réhabiliter le pont sur le ruisseau.

Elle estime que les constats et déductions de la commission d'avis sur les recours qui fondent le refus par l'acte attaqué sont inexacts et procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation.

5. Au reproche de la commission d'avis sur les recours selon laquelle elle n'a pas étudié la considération paysagère, elle répond qu'il ressort de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement que le projet témoigne d'une bonne intégration au cadre bâti et non bâti. Elle pointe avoir prévu, afin d'avoir un traitement visuel plus esthétique et naturel qu'un mur en béton ou en brique, la recreation d'un mur avec des enrochements en pierres de taille naturelle. Elle considère que ces pierres conféreront un aspect naturel aux abords de l'ouvrage. Elle relève qu'à l'arrière de ces pierres, des talus végétalisés seront remis en place de sorte qu'aucune partie de l'ancien ouvrage ne sera visible. Elle conclut qu'il est erroné d'affirmer qu'aucune considération paysagère n'a été prise en compte.

6. Elle soutient que le souhait de la commission d'avis sur les recours de préserver et mettre en valeur l'ouvrage existant et son affirmation que seules des prétendues considérations financières l'auraient guidée dans le choix de sa solution technique ne sont pas étayés par le moindre élément factuel ou juridique de sorte qu'elle n'est pas en mesure de comprendre les motifs qui fondent le refus.

7. En réplique, elle conteste vouloir obtenir les motifs des motifs de l'acte attaqué ou substituer son appréciation propre du bon aménagement des lieux à celle de l'auteur de l'acte attaqué. Elle constate simplement qu'aucun élément de l'acte attaqué ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur s'écarte de l'avis du 12 octobre 2018 du collège provincial.

Elle conteste que le collège provincial se soit prononcé en des termes généraux, dès lors qu'il étaye sa position en indiquant que :

- l'aménagement d'un ancien passage inférieur en couloir sous voie apporte « un bénéfice en terme de mobilité et répond ainsi aux demandes formulées par les villes de Rebecq et de Tubize »;
- le projet améliore grandement la tranquillité et la convivialité des usagers et riverains dans la mesure où il permet une circulation exclusivement réservée aux modes doux, en toute sécurité et sans détour;

- la sûreté des usagers de ce couloir sera améliorée puisqu'il n'y aura plus de croisement avec des véhicules lourds et dangereux.

Elle indique que ces considérations sont chacune étayées au regard d'éléments concrets permettant de justifier l'avis favorable du collège provincial.

8. Dans son dernier mémoire, elle affirme que les considérations émises par le collège provincial relèvent bien de la police spéciale de l'urbanisme, l'article D.I.1. § 1^{er}, du Code de développement du territoire (CoDT) précisant que la mobilité de la collectivité constitue l'un des développements que le Code doit veiller à assurer. Elle ajoute qu'il va de soi qu'en permettant d'éviter le croisement avec des véhicules lourds et dangereux et en favorisant les modes de mobilité doux, les aménagements proposés ne peuvent qu'améliorer la mobilité, de sorte que ce seul motif déjà, mis en exergue dans l'avis du collège provincial, permet de démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

Elle affirme qu'aucune étude alternative n'est techniquement envisageable compte tenu des dimensions de l'ouvrage existant qui ne répondent pas aux dimensions actuelles des voiries.

IV.2. Examen

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.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué, faisant siens les motifs de l'avis du 13 février 2019 de la direction juridique, des recours et du contentieux, fait mention expresse de l'existence de l'avis favorable du 12 octobre 2018 du collège provincial du Brabant wallon lorsqu'il rappelle la procédure administrative qui a été diligentée quant à la demande de modification de voiries en application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. Pour le reste, comme le relève la partie requérante, l'auteur de l'acte attaqué n'explicite pas les motifs qui l'amènent à ne pas accorder le permis sollicité alors que l'avis précité est favorable.

Toutefois, l'auteur de l'acte attaqué n'avait pas à exposer les raisons pour lesquelles il décide de refuser la demande litigieuse formulée dans le cadre de la police administrative spéciale de l'urbanisme au regard d'un avis intervenu dans le cadre de la police administrative spéciale des voiries communales. Certes, les

régimes juridiques applicables prévoient, en vertu de l'article D.IV.41, alinéas 1^{er}, 3 et 4, du CoDT, une articulation entre les instructions administratives à opérer dans le cadre de chacune de ces deux polices administratives spéciales, puisqu'un accord préalable sur l'ouverture, la modification ou la suppression de la voirie communale est requis avant que le permis d'urbanisme nécessaire à la réalisation du projet puisse être délivré. Il n'en demeure pas moins que les objectifs spécifiquement poursuivis par chacune de ces deux polices administratives applicables dans cette procédure administrative complexe ne se confondent pas en manière telle qu'il est de principe qu'un avis émis par une instance dans le cadre d'une de ces procédures ne peut s'imposer à l'appréciation de l'autorité en charge de statuer dans le cadre de l'autre police administrative, et ce même si les besoins en mobilité comptent parmi les éléments pris en considération par l'instance compétente en matière d'aménagement du territoire.

Il s'ensuit que les critiques de légalité formulées quant à l'absence de réponse à l'avis favorable du 12 octobre 2018 du collège provincial ne sont pas fondées.

2. 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 outre, l'autorité administrative de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels. Elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours en réformation. Il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne seraient pas pertinents.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

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.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

- « Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 13 février 2019 une proposition de refus du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

“(…)

Considérant que les services ou commissions visés ci-après ont été consultés :

- la DGO3 - Direction du développement rural; que son avis transmis en date du 16 janvier 2018, est défavorable (le projet réduit le tunnel et ne permet plus le passage d'engins agricoles, obligeant ces derniers à de longs, coûteux et dangereux détours. Il ne permet pas non plus le passage d'équidés, ni des véhicules d'entretien. Le projet ne rencontre pas les objectifs de redéploiement et de développement de la zone et des activités para-agricoles. Plusieurs projets sont prévus sur la ligne 94, sans qu'il y ait de vue d'ensemble);
- Zone de secours du Brabant wallon : son rapport de prévention est favorable en date du 28 novembre 2017;

Considérant que dans son recours, la demanderesse, représentée par Me WIJNANTS, avocat sis chaussée de Boondael, 6 à 1050 BRUXELLES invoque les arguments suivants :

- Le passage inférieur présente actuellement des dégradations nécessitant d'importants travaux d'entretien. De plus, le gabarit de l'ouvrage est surdimensionné par rapport à son utilisation;
- Suite à diverses discussions avec les communes de Tubize et de Rebecq et à la suppression de plusieurs passages à niveau sur la ligne 94, il a été décidé de remplacer le passage inférieur au Chemin des Neuf Ponts par un couloir sous voie;
- Il ressort des vues aériennes de la zone que certains exploitants devront effectuer un détour de 3,5 km suite à la réalisation du couloir sous voie projeté Chemin des Neuf Ponts. Un tel détour est marginal et ne peut pas être considéré comme long ou coûteux.
- Par ailleurs, l'on n'aperçoit pas en quoi ce détour serait 'dangereux'. Environ 2,7 km du détour aura lieu en plein champs et voirie rurale (rue de Ham) et seul un tronçon d'environ 700m du détour passera par la N7 (une nationale à deux bandes, une dans chaque sens). Sur aucun de ses tronçons, le détour ne sera donc dangereux;
- Seuls certains exploitants devront effectuer ce détour. D'autres pourront accéder à leur exploitation grâce à la construction d'un pont au-dessus du Ruisseau Neuf, comme requis par la commune de Tubize;
- Le passage des équidés restera parfaitement possible. La taille d'un cheval (mesurée au garrot) varie énormément d'une race à l'autre : 1 m en moyenne pour un poney et 1 m 70 en moyenne pour un cheval de trait Or, l'entrée du couloir sous voie projeté aura une hauteur de 2m25 au niveau le plus bas;
- Il importe surtout de relever que le passage des équidés n'est pas une considération d'ordre urbanistique permettant de justifier un refus de permis;
- Le passage sous voie est parfaitement compatible avec le bon aménagement des lieux. Il n'aura aucun impact visuel négatif et n'engendrera aucun

désagrément quelconque (autre que l'obligation pour certains - mais pas tous les - exploitants de faire un léger détour pour atteindre leur exploitation);
- Le projet se justifie par des considérations économiques parfaitement légitimes;

[...]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 22 mai 2018, un avis défavorable sur le projet (voir annexe 1), estimant que :

“[...] ce projet tend à répondre à l'instabilité de l'ouvrage d'art; que la motivation première du choix de la solution technique est basée sur l'aspect financier; que la situation actuelle résulte d'un manque d'entretien du demandeur; qu'aucune autre alternative n'a valablement été envisagée;

Compte tenu de ce que le passage actuel de 4,00 x 4,80 m sera réduit à 2,80 x 2,25 m; que ces dimensions limitent le passage aux seuls piétons ou cyclistes; que ces dimensions sont des dimensions brutes, desquelles les éclairages doivent être déduits;

Compte tenu de ce que les usagers exclus devront parcourir un détour de l'ordre de 3,5 km dont une portion de 700 m sur une voirie 2 bandes de circulation;

Compte tenu de ce que la longueur du passage est augmentée de 10 à 20 m; que, vu les dimensions transversales et malgré un éclairage, les conditions de traversée sont peu conviviales;

Compte tenu de ce que la zone comprise entre le cadre béton et l'ouvrage d'art sera comblée; qu'aucun traitement paysager de qualité n'est envisagé; que la Commission regrette que l'ouvrage ne soit pas intégré dans un projet global;

Compte tenu que le projet n'apporte aucune amélioration aux usagers et, au contraire, dégrade la mobilité; qu'aucune considération paysagère n'est étudiée; que la Commission souhaite que l'ouvrage existant soit préservé et mis en valeur [...]”;

Considérant que la demanderesse précise que sa demande porte sur le réaménagement d'un passage inférieur en couloir sous voies, situé au km 21768 sur la ligne 94 (Halle - Frontière RFF (Baisieux), sur un bien sis chemin des Neuf Ponts (bien non cadastré : voirie);

Considérant qu'il s'agit d'insérer un élément préfabriqué en béton dans le tunnel existant, laissant un passage libre de 2,8 mètres de large sur 2,25 à 2,55 mètres de hauteur, au lieu de 3,98 mètres de large sur 4,87 mètres de haut (point haut de la voûte) en situation existante;

[...]

Considérant que le périmètre d'intérêt paysager vise à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du territoire; que la demande contribue à la protection du paysage bâti et non bâti, en maintenant un couloir sous voies existant et en aménageant de nouvelles en maçonnerie de pierre naturelle, intégrées dans un talus;

Considérant que le projet n'est pas en contradiction avec les prescriptions du guide communal d'urbanisme en ce qui concerne la zone agricole d'intérêt paysager et la route agricole;

Considérant que le projet n'entre pas non plus en contradiction avec les objectifs du schéma de développement communal de TUBIZE, ni avec ceux de REBECQ;

Considérant que le passage actuel est suffisamment court (de l'ordre de 8 mètres de long) et ample pour bénéficier d'un bon éclairage naturel et d'une bonne visibilité transversale;

Considérant par contre que le tunnel projeté présente une longueur de 17 mètres; que sa configuration longue, étroite et bas de plafond le rend insécurisant; qu'en outre, sa faible hauteur rend impossible le passage d'un cavalier; que le projet a dès lors pour effet de dégrader le confort du passage et la convivialité des lieux;

Considérant que les conditions imposées par le Conseil communal de TUBIZE dans sa décision relative à la modification de la voirie relèvent du permis d'urbanisme et non de ladite décision, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif aux voiries communales;

Considérant qu'il en découle qu'à moins de fixer lesdites conditions dans le permis d'urbanisme, la décision du Conseil communal de TUBIZE ne peut quant à elle être mise en œuvre;

Considérant que les conditions assortissant un permis doivent être précises et réalisables; qu'en l'espèce, les conditions sont non réalisables; qu'en effet, la réalisation d'un pont sur le ruisseau Neuf n'est pas précisément définie, ni même représentée sur un plan; qu'elle ne peut donc être considérée comme faisant partie de la présente demande de permis et devrait faire l'objet d'une demande distincte; que l'étude de mobilité porte sur une série de projets de suppression et modification de passages à niveau sur la ligne de chemin de fer concernée; que le strict respect de ladite étude de mobilité dépasse donc largement le cadre de la présente demande;

Considérant en conclusion que le permis doit être refusé la décision du conseil communal de TUBIZE ne pouvant être mise en œuvre et le projet conférant au site en question des qualités négatives d'inconfort, d'insécurité et de manque de convivialité;

Pour les motifs précités”;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie 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, au vu des éléments susmentionnés, que la demande ne peut être acceptée en l'état; que le permis d'urbanisme ne peut être délivré ».

Concernant spécifiquement l'impact paysager du projet, la direction juridique, des recours et du contentieux explicite les raisons pour lesquelles elle estime que le projet est admissible sur ce point, au contraire de la commission d'avis sur les recours. Il en résulte que l'auteur de l'acte attaqué a considéré, à l'instar de la direction juridique précitée, que le projet litigieux était admissible en termes d'intégration paysagère. Sont dès lors inopérantes les critiques de légalité exposées concernant la motivation afférente à cette problématique.

Pour le reste, la motivation de l'acte attaqué fait suffisamment apparaître les raisons pour lesquelles son auteur estime ne pas pouvoir accorder le permis d'urbanisme sollicité. Il y est repris la teneur des avis, la plupart défavorables, émis dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande. Il y est énuméré, dans le détail, les arguments du recours administratif de la partie requérante. L'autorité de recours indique se rallier aux avis défavorables de la direction juridique, des recours et du contentieux, ainsi qu'à la commission d'avis sur les recours. Elle cite les critiques de cette dernière concernant les motivations financières de la partie requérante et le manque d'entretien de l'ouvrage par cette dernière. Il y est contesté le manque d'alternative au projet. Sur ce point, la partie requérante se contente d'affirmer l'impossibilité technique d'une solution alternative, consécutive selon elle, aux dimensions de l'ouvrage mais n'envisage à cet égard que la construction d'une voirie à deux bandes de circulation, alors qu'une telle exigence n'est pas énoncée dans l'acte attaqué.

Il est également exposé, dans ce dernier, en quoi les dimensions du tunnel projeté ne permettent pas d'assurer le passage de tous les usagers doux visés. À cet égard, la partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle répond que le cavalier pourra passer en descendant de sa monture. En effet, elle confirme de la sorte que le passage en projet ne permet pas la traversée de tous les modes doux envisagés car si le cavalier est contraint de mettre pied à terre, il devient un piéton.

Il est également explicité dans l'acte attaqué les raisons pour lesquelles il ne peut être tenu compte du projet de réalisation d'un pont sur le ruisseau Neuf, motifs que ne critique pas spécifiquement la partie requérante dans ce moyen, en manière telle que la plupart des usagers devront faire un large détour pour se rendre de l'autre côté du tunnel litigieux.

Une telle motivation est adéquate au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dès lors qu'elle permet de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé devoir refuser la demande de permis. Il n'est pas démontré que cette motivation repose sur une erreur de fait ou sur une appréciation dénuée de toute raison, sachant que l'auteur de l'acte attaqué dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer sa conception du bon aménagement des lieux.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

Le second moyen est pris de la « violation de l'article R.IV.1-1 du Code du développement territorial, du principe de l'indépendance des polices administratives, de l'article 159 de la Constitution, 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 et spécialement du principe général interdisant l'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de bon aménagement des lieux, de l'obligation de motivation matérielle et interne des actes administratifs et du principe général interdisant l'excès de pouvoir ».

1. Dans une première branche, la partie requérante critique le fait que l'auteur de l'acte attaqué considère que les conditions posées par la décision du conseil communal de Tubize relèvent du permis d'urbanisme alors que cette décision ne peut être mise en œuvre dans la mesure où les conditions qu'elle impose ne sont pas réalisables, aux motifs, d'une part, que la réalisation d'un pont sur le ruisseau n'apparaît pas sur les plans de sorte qu'elle ne peut être considérée comme faisant partie de la demande de permis et, d'autre part, que le respect de l'étude de mobilité dépasse le cadre de la demande.

Elle estime que l'acte attaqué est irrégulier puisqu'il ne peut mettre en œuvre les conditions précitées. Elle précise que les conditions imposées par le conseil communal relèvent de la police de la voirie, tandis que l'acte attaqué doit se fonder sur des considérations ressortissant à la police de l'urbanisme. Elle en déduit que ces conditions ne devaient pas être considérées par l'auteur de l'acte attaqué comme devant être imposées dans le permis d'urbanisme. Elle soutient que le principe de l'indépendance des polices administratives a été méconnu.

Elle fait valoir que même si ces conditions devaient être considérées comme étant impraticables, elles n'en ont pas pour autant un impact sur la régularité de la demande de permis d'urbanisme.

Elle conclut que ce motif ne permet pas de fonder le refus du permis d'urbanisme attaqué.

2. Dans une deuxième branche, elle est d'avis qu'en se ralliant à la décision de la direction juridique, des recours et du contentieux qui considère que la

construction d'un pont doit faire l'objet d'une demande de permis distincte, alors qu'elle envisage de renouveler un aqueduc et non de construire un pont, l'auteur de l'acte attaqué n'a manifestement pas examiné de manière minutieuse la demande de permis litigieuse.

3. Dans une troisième branche, elle estime qu'il est manifestement erroné en droit de soumettre à permis d'urbanisme un acte qui en est expressément exempté.

Elle soutient que l'affirmation dans l'acte attaqué selon laquelle la réalisation d'un pont (en réalité, le renouvellement d'un aqueduc) sur le ruisseau doit faire l'objet d'une demande de permis distincte méconnaît l'article R.IV.1-1 du CoDT qui exonère expressément de la nécessité d'obtenir un permis d'urbanisme l'installation ou la transformation de réseaux insérés dans le domaine public.

Elle considère que la condition liée au renouvellement de l'aqueduc au niveau du ruisseau Neuf entre sous ce vocable.

Elle écrit que l'affirmation selon laquelle cette condition aurait dû être imposée par un permis distinct procède dès lors d'une erreur manifeste d'appréciation du projet et est erronée en droit.

Par ailleurs, elle estime inexacte l'indication dans l'acte attaqué selon laquelle les conditions du permis ne sont pas réalisables car la réalisation du pont n'est pas précisément définie ou représentée sur un plan. Elle fait valoir qu'une telle représentation sur un plan n'était pas nécessaire dans le cadre de la demande de permis précisément dans la mesure où cette réalisation ne devait pas faire l'objet d'un permis d'urbanisme.

Elle estime que l'auteur de l'acte attaqué se méprend également lorsqu'il se rallie à l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux qui affirme que le respect de l'étude de mobilité, en tant que condition à l'autorisation d'ouverture de voirie décidée par le conseil communal, aurait dû faire partie de la demande de permis d'urbanisme. Elle est d'avis que le respect de cette étude n'a pas de lien direct avec l'objet de la demande de permis d'urbanisme liée à l'aménagement d'un couloir sous voies. Elle écrit que l'auteur de l'acte attaqué le confirme lui-même en indiquant que « le strict respect de cette étude dépasse largement le cadre de la demande de permis d'urbanisme ». Elle y voit une contradiction dans les motifs, de sorte que la motivation de l'acte attaqué est manifestement inadéquate.

Elle conclut qu'« en ce qu'elle impose le strict respect d'une condition sans lien avec l'objet de la demande de permis et qui n'aurait pu, selon la partie adverse, figurer dans la demande, la décision du conseil communal de Tubize du 17 décembre 2018 est également illégale et doit être annulée ».

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche

1. La partie requérante souligne qu'elle critique l'acte attaqué et qu'elle considère que les conditions imposées par le conseil communal de Tubize relèvent de la police de la voirie, tandis que l'acte attaqué doit se fonder exclusivement sur des considérations ressortissant à la police de l'urbanisme, de sorte que ces dernières conditions ne devaient pas être considérées par la partie adverse comme devant être imposées dans le permis d'urbanisme.

Elle ajoute que les conditions du conseil communal liées à la construction d'un pont sur le ruisseau sont erronées en fait et en droit. Elle souligne critiquer ces motifs dans la mesure où ils sont expressément repris par l'acte attaqué qui considère lui-même que les conditions du conseil communal devaient s'imposer, mais qu'elles n'étaient pas réalisables, de sorte que le permis devait être refusé notamment pour ce motif.

2. Elle fait valoir qu'en tout état de cause, même si ces conditions devaient être considérées comme impraticables, elles n'en ont pas pour autant un impact sur la régularité de la demande de permis d'urbanisme. Elle écrit que ce motif ne permet dès lors pas de fonder le refus du permis d'urbanisme attaqué.

Sur la deuxième branche

Elle s'appuie sur une photographie et sur le cahier des charges qu'elle a déposé, pièces dont il ressort qu'elle envisage de renouveler un aqueduc de 6 mètres de long en procédant à la réalisation des têtes de terminaison de l'aqueduc, et en posant des garde-corps de part et d'autre de celui-ci afin de sécuriser le passage et éviter le risque de chute dans le cours d'eau lorsqu'un usager se situe sur la voirie.

Elle soutient que c'est par un glissement sémantique que les parties adverse et intervenante soutiennent que l'acte attaqué se réfère au pont visé par la délibération du conseil communal de Tubize, qui impose sa construction comme condition.

Elle souligne qu'elle n'envisage pas de renouveler un ouvrage d'art ayant vocation à faire transiter des personnes ou des véhicules, mais bien un ouvrage hydraulique sous le chemin agricole qui a vocation à faire transiter de l'eau. Elle rappelle que lorsqu'un ouvrage est destiné à faire transiter de l'eau en dessous de la voirie, il s'agit d'un aqueduc.

Elle fait valoir que le renouvellement d'un aqueduc ne devant pas faire l'objet d'un permis d'urbanisme en vertu du CoDT, l'acte attaqué est entaché d'illégalité lorsqu'il indique que « la construction d'un pont doit faire l'objet d'une demande de permis distincte ».

Elle conclut que l'auteur de l'acte attaqué n'a manifestement pas examiné de manière concrète et minutieuse sa demande de permis.

Sur la troisième branche

1. Elle réitère, en substance, son argumentation selon laquelle il est manifestement erroné en droit de soumettre à permis d'urbanisme un acte qui en est expressément exempté.

Elle souligne que la partie intervenante ne démontre pas que la condition liée au renouvellement de l'aqueduc au niveau du ruisseau Neuf n'entre pas sous ce vocable.

2. Elle critique encore le raisonnement de l'auteur de l'acte attaqué quant au fait que la condition litigieuse ne pourrait être mise en œuvre.

Elle expose que le conseil communal conditionne sa décision de modification de la voirie au maintien d'un accès suffisant vers les parcelles agricoles pour les tracteurs et autres engins agricoles et ce, en garantissant l'accès via le pont au niveau du cours d'eau du ruisseau Neuf. Elle pointe qu'il s'agit non d'un pont mais d'un aqueduc. Elle ajoute qu'elle maintiendra l'accès vers les parcelles agricoles lors de la réalisation de ses travaux, de sorte que la direction juridique, des recours et du contentieux se méprend lorsqu'elle indique que cette condition n'est pas réalisable. Il en va en conséquence de même de l'acte attaqué qui se rallie à la position de cette dernière.

C. Le dernier mémoire

Sur la troisième branche, elle ajoute qu'il n'est pas démontré que la condition liée au renouvellement de l'aqueduc au niveau du ruisseau Neuf n'entre

pas sous le vocable de « l'installation ou la transformation de réseaux insérés dans le domaine public », exonéré de permis par l'article R. IV. 1 – 1 du CoDT.

En ce qui concerne les autres conditions fixées par le conseil communal de Tubize, elle affirme que l'accès vers les parcelles agricoles est maintenu lors de la réalisation des travaux, de sorte que la DGO4 se méprend, selon elle, lorsqu'elle indique que la condition de maintien d'un accès suffisant vers les parcelles agricoles pour les tracteurs et autres engins agricoles n'est pas réalisable.

Elle soutient encore que la condition du respect de l'étude de mobilité est parfaitement réalisable en tant que cette dernière porte sur le réaménagement du tunnel projeté.

V.2. Examen

Sur la première branche

1. Il résulte du principe de l'indépendance des polices administratives spéciales que la légalité d'un acte délivré en application d'une police administrative spéciale doit s'apprécier par rapport à cette dernière et que son auteur doit, en principe, s'abstenir de fonder sa décision sur des considérations relevant d'une autre police spéciale.

Toutefois, une décision prise en application de l'article D.IV.41 du CoDT ne constitue pas un acte purement préparatoire, mais une décision interlocutoire, en ce sens qu'elle modifie l'ordonnancement juridique sur une question particulière sans pour autant constituer l'aboutissement d'une procédure administrative complexe. La nature d'acte interlocutoire reconnue à la décision relative aux voiries permet ainsi de faire valoir son irrégularité de manière incidente lors du recours contre la décision finale, même si le délai de recours contre l'acte interlocutoire est expiré. Compte tenu du mécanisme instauré par la disposition précitée, le principe de l'indépendance des polices administratives ne trouve pas à s'appliquer.

En effet, l'article D.IV.41 du CoDT, dispose comme suit :

« Lorsque la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 comporte une demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale, l'autorité chargée de l'instruction de la demande soumet, au stade de la complétude de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 ou à tout moment qu'elle juge utile, la demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale à la procédure prévue aux articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

[...]

Dans ces cas, les délais d’instruction de la demande de permis ou de certificat d’urbanisme n° 2 sont prorogés du délai utilisé pour l’obtention de la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, à l’arrêté relatif au plan d’alignement. La décision octroyant ou refusant le permis ou le certificat d’urbanisme n° 2 est postérieure à la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, à l’arrêté relatif au plan d’alignement.

Lorsque la demande de permis ou de certificat d’urbanisme n° 2 est soumise à enquête publique ou à annonce de projet, le collège communal organise une enquête publique unique conforme aux articles D.VIII.7 et suivants pour la demande de permis ou de certificat d’urbanisme n° 2, pour la demande relative à la voirie communale ainsi que, le cas échéant, pour le projet de plan d’alignement. La durée de l’enquête publique unique correspond à la durée maximale requise par les différentes procédures concernées ».

2. En l’espèce, dans sa décision du 17 décembre 2018, le conseil communal de Tubize octroie la demande de modification de voirie sollicitée, « sous réserve de respecter l’étude de mobilité réalisée et de maintenir un accès suffisant – soit équivalent au gabarit existant – vers les parcelles agricoles pour les tracteurs et autres engins agricoles et ce, en garantissant l’accès via le pont au niveau du cours d’eau du Ruisseau Neuf ».

À cet égard, l’acte attaqué comporte le motif suivant :

« Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l’autorité de recours, en date du 13 février 2019 une proposition de refus du permis d’urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

“[...]

Considérant que les conditions imposées par le Conseil communal de TUBIZE dans sa décision relative à la modification de la voirie relèvent du permis d’urbanisme et non de ladite décision, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif aux voiries communales;

Considérant qu’il en découle qu’à moins de fixer lesdites conditions dans le permis d’urbanisme, la décision du Conseil communal de TUBIZE ne peut quant à elle être mise en œuvre;

Considérant que les conditions assortissant un permis doivent être précises et réalisables; qu’en l’espèce, les conditions sont non réalisables; qu’en effet, la réalisation d’un pont sur le ruisseau Neuf n’est pas précisément définie, ni même représentée sur un plan; qu’elle ne peut donc être considérée comme faisant partie de la présente demande de permis et devrait faire l’objet d’une demande distincte; que l’étude de mobilité porte sur une série de projets de suppression et modification de passages à niveau sur la ligne de chemin de fer concernée; que le strict respect de ladite étude de mobilité dépasse donc largement le cadre de la présente demande;

[...]”;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie 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, au vu des éléments susmentionnés, que la demande ne peut être acceptée en l'état; que le permis d'urbanisme ne peut être délivré ».

La décision du conseil communal du 17 décembre 2018 autorisant une modification de voirie consiste en un acte interlocutoire préalable à l'obtention d'un permis d'urbanisme autorisant les travaux techniques relatifs à cette modification de voirie. Dès lors que cette autorisation est soumise aux deux conditions précitées, l'auteur de l'acte attaqué pouvait vérifier leur caractère praticable ou non, celui-ci conditionnant également la réalisation des travaux techniques de mise en œuvre de la modification de voirie.

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

Sur la deuxième branche

Les conditions imposées quant à l'autorisation de modification de voirie sont justifiées par le conseil communal de Tubize comme suit :

« Considérant que, puisque la largeur de la voirie sera diminuée, bons nombres d'engins agricoles ne pourront plus passer en dessous du pont; il est nécessaire d'assurer le passage des convois agricoles par Rebecq via le pont au-dessus du ruisseau Neuf et donc d'assurer son renforcement;

Considérant que la Ville de Tubize a finalement reçu l'étude de mobilité dont fait mention Infrabel dans ses différentes demandes; que cette étude recommande de laisser un passage ouvert à cet endroit essentiellement pour la mobilité douce. L'agriculture, et les dimensions des engins agricoles, n'ont pas été suffisamment pris en considération ».

La prise en compte d'un projet de pont au niveau du cours d'eau du ruisseau Neuf a été confirmé par les propos mêmes de la partie requérante, qui expose, dans son recours administratif du 13 avril 2018, notamment ce qui suit :

« seuls certains exploitants devront effectuer ce détour. D'autres pourront accéder à leur exploitation grâce à la construction d'un pont au-dessus du Ruisseau neuf, comme requis par la commune de Tubize dans son avis favorable conditionnel du 14 décembre 2017 (pièce 4). Cette nuance est fondamentale et pourtant elle ne ressort pas de la décision de refus ».

Il s'ensuit que la partie requérante n'a nullement infirmé, du moins en temps utile, que le projet qu'elle envisageait était un pont, en conformité avec la condition fixée par le conseil communal.

Du reste, la circonstance que la partie requérante envisage de « transformer » finalement un aqueduc, afin de permettre le passage des véhicules, et non de construire un pont, comme elle le mentionnait pourtant dans son recours administratif, n'apparaît pas répondre à la condition précitée qu'elle ne critique pas dans son recours du 13 avril 2018.

La marge d'appréciation que s'accorde ainsi la partie requérante pour mettre en œuvre la condition assortissant le permis du 17 décembre 2018 confirme les motifs de l'acte attaqué qui estiment, en substance, que cette condition n'est pas suffisamment précise pour être mise en œuvre.

En tout état de cause, les pièces dont la partie requérante s'autorise dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire ne démontrent pas qu'elle a précisé à l'auteur de l'acte attaqué, préalablement à sa prise de décision, que son projet consistait en réalité en la transformation d'un aqueduc existant. Ainsi, la photographie sur laquelle elle s'appuie ne comporte aucune légende et n'est pas claire quant à son objet, outre le fait qu'il n'est pas soutenu qu'elle a été communiquée en temps utiles à l'auteur de l'acte attaqué. Par ailleurs, il n'est pas soutenu ni démontré que le cahier spécial des charges pour le marché de travaux afférent au projet autorisé par l'acte attaqué a été communiqué en temps utiles à l'auteur de l'acte attaqué.

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

Sur la troisième branche

Pour les raisons précédemment exposées dans l'examen de la deuxième branche, la direction juridique, des recours et du contentieux, et ensuite l'auteur de l'acte attaqué, ont pu régulièrement considérer que la réalisation d'un pont – et non la transformation d'un aqueduc – était requise au titre de condition assortissant la décision du 17 décembre 2018 du conseil communal de Tubize qui autorise la modification de voirie projetée.

Il n'est pas démenti que la construction d'un pont requiert l'obtention d'un permis d'urbanisme. Il n'est pas soutenu que cet ouvrage est prévu à l'occasion de la demande de permis ayant donné lieu à l'acte attaqué. C'est donc régulièrement que l'auteur de l'acte attaqué a estimé qu'une demande de permis d'urbanisme spécifique était requise quant aux actes et travaux nécessaires à la réalisation de l'objet visé par la condition assortissant la décision précitée du 17 décembre 2018.

Quant aux autres critiques de légalité exposées par la partie requérante, elles partent également de la prémisse inexacte en fait et en droit selon laquelle l'auteur de l'acte attaqué aurait dû considérer que le projet visait la transformation d'un aqueduc. Elles ne sont pas fondées.

La troisième branche du second moyen n'est pas fondée.

En conclusion, le second moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

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 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,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux