

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.929 du 6 octobre 2026

A. 244.089/XIII-10.634

En cause : Thierry **TONKA**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY, Martin LAUWERS,
et Florent LOUIS, avocats,
rue Albert Mockel 43 bte 11
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOERYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34 bte 27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée SCHEEN IMMO,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 3 février 2025, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 2 octobre 2024 par laquelle l'inspecteur général du département de la nature et des forêts (DNF) accorde à la société à responsabilité limitée (SRL) Scheen Immo une dérogation aux mesures de protection des espèces protégées dans le cadre d'un projet immobilier sur le site dit « Hangar et Grande Bruyère » à Welkenraedt.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 31 mars 2025, la SRL Scheen Immo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 juin 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 septembre 2026.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Martin Lauwers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint, a été entendue en son avis.

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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 16 août 2021, la SRL Scheen Immo introduit auprès de la commune de Welkenraedt une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la création de 183 lots destinés à la construction d'habitations unifamiliales, de résidences à appartements, d'un bâtiment dédié à un service public et d'espaces verts publics, sur un bien sis entre les rues Saint-Paul, Grande-Bruyère, des Wallons et du Hangar à Welkenraedt, cadastré 1^{ère} division, section B, n^{os} 106 A4, 106 L4, 104 W2, 101 F3, 417 W18, 417 S17, 419 B, 420 F, 417 G16 et 121 D5.

Ce projet prévoit une demande de création et de suppression de voiries communales. Par un arrêté du 24 septembre 2024, le ministre du Territoire autorise la création et la suppression partielle de voiries communales, telles qu'identifiées sur le

plan n° 10 intitulé « Plan de délimitation », dressé par P.L., géomètre-expert, le 17 septembre 2021 et modifié les 17 octobre 2022, 3 mai 2023 et 9 février 2024. Les recours en annulation contre cet arrêté ont été rejetés par les arrêts n° 267.927 (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.927) et n° 267.928 de ce jour (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.928).

4. Divers avis sont sollicités et émis, dont des avis favorables conditionnels du département de la nature et des forêts (DNF) les 21 janvier 2022 et 25 mars 2024 et l'avis favorable conditionnel du pôle environnement le 12 juin 2023.

5. Le 23 avril 2024, les parties requérantes informent le DNF de la présence de la pensée calaminaire (*Viola calaminaria*) sur l'une des parcelles visées par le projet d'urbanisation, se prévalant d'un rapport du 2 avril 2024 d'un biologiste qu'elles ont mandaté.

6. Le 3 mai 2024, le DNF notifie à la SRL Scheen Immo une fiche de constat de la présence sur le site visé par le projet d'urbanisation « d'au moins une espèce, à savoir de la pensée calaminaire (*Viola calaminaria* = *Viola lutea* subsp. *calaminaria*) – espèce considérée comme en danger et intégralement protégée selon l'article 3 de la loi sur la conservation de la nature (LCN) » et du « tabouret calaminaire ou bleuté (*Noccaea caerulescebs* subsp. *calaminaris*, anciennement *Thlaspi caerulescens* subsp. *Calaminare*) – espèce en danger (liste rouge) mais non protégée selon la LCN ». Il précise que « ces végétations sont apparentées à la pelouse calaminaire à *Viola calaminaria* (WaleUNIS E1.B2a) et à la pelouse sur sols intoxiqués (WaleUNIS E1.B3) ».

Le DNF précise qu'avant tous travaux susceptibles de porter préjudice aux espèces mentionnées, une dérogation à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature doit être obtenue.

7. Le 18 juillet 2024, la SRL Scheen Immo introduit une demande de dérogation aux mesures de protection des espèces végétales imposées par la loi du 12 juillet 1973 précitée.

8. Le 25 juillet 2024, une visite est effectuée sur les lieux en présence de l'expert de la SRL Scheen Immo et du DNF.

9. Au cours du mois d'août 2024, la SRL Scheen Immo modifie à plusieurs reprises le schéma annexé à sa demande en vue de répondre aux exigences du DNF.

10. Le 6 septembre 2024, le pôle ruralité émet un avis défavorable.

11. Le 2 octobre 2024, l'inspecteur général du DNF octroie, sous conditions, la dérogation sollicitée aux mesures de protection des espèces protégées.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cet arrêté fait l'objet d'un second recours en annulation, enrôlé sous le n° A. 244.117/XIII-10.635, lequel est pendant.

IV. Intervention

12. La requête en intervention introduite par la SRL Scheen Immo, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

13. Le premier moyen est pris de la violation des articles 3 et 5 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relatif à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de motivation interne.

14. La partie requérante résume le moyen comme suit :

« La partie adverse délivre la dérogation sollicitée car elle estime qu'aucune autre solution alternative n'est envisageable, que l'état de conservation des pensées calaminaires est maintenu et que la dérogation et le projet lié sont justifiés par une raison impérative d'intérêt public majeur. Ainsi, les trois conditions de l'article 5, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (ci-après : "loi sur la conservation de la nature") seraient rencontrées.

Néanmoins, il ressort du dossier que différentes solutions auraient pu être proposées afin de concilier le bon développement de l'espèce végétale susvisée et la réalisation du projet d'urbanisation.

En outre, selon la partie adverse, l'intérêt public majeur allégué couvrirait un besoin en nouveaux logements visé dans le rapport urbanistique et environnemental (ci-après : "R.U.E.") applicable au projet. Cette prétention ne peut être suivie dès lors que les projets de construction de logements ne constituent en principe pas un intérêt public majeur, que le besoin n'est pas limité à la seule zone d'aménagement communal concerté (ci-après : "ZACC") dans laquelle s'implante le projet et pourrait dès lors être rencontré ailleurs, en excluant toute atteinte aux

pensées calaminaires et à leur habitat. L'article 5, § 3, de la loi sur la conservation de la nature est ainsi violé.

Par ailleurs, la partie adverse affirme que les trois conditions susmentionnées sont rencontrées mais n'indique pas les motifs qui fondent une pareille position. En effet, la partie adverse n'indique pas comment elle a pu légitimement soutenir qu'aucune solution alternative n'existait. De plus, elle ne répond pas aux observations du C.E.S.E., et ne permet donc de comprendre pourquoi elle s'en écarte, vu l'extrême rareté de l'habitat dans lequel se développe l'espèce végétale et à la nécessité de préserver les pelouses calaminaires. Aussi, elle empêche toute personne intéressée de percevoir l'intérêt réel de la dérogation et du projet en ce qu'elle n'indique pas si le besoin en nouveaux logements est toujours pleinement actuel et ne reproduit pas la mise en balance des intérêts qu'exige pourtant la jurisprudence européenne pertinente. Dès lors, les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs sont violés.

Enfin, l'acte attaqué est délivré aux motifs que des solutions alternatives n'existent pas, que l'état de conservation des pensées calaminaires est maintenu et que le besoin en nouveaux logements constitue un intérêt public majeur. Or le requérant démontre précisément que ces appréciations sont erronées. La partie adverse fonde ainsi sa décision sur des motifs inexacts.

Le principe général de motivation interne est violé ».

Dans les développements du moyen, elle divise celui-ci en trois branches. La première porte sur l'« absence de rencontre des conditions légales justifiant l'octroi de la dérogation », la deuxième concerne le « défaut de motivation formelle à propos des conditions de la dérogation » et la troisième vise une « erreur dans les motifs de la décision ».

B. Le mémoire en réplique

15. Sur la première branche, elle fait valoir que les motifs de l'acte attaqué dont se prévaut la partie adverse indiquent seulement, en ce qui concerne l'absence de solution satisfaisante alternative à la dérogation, que la demanderesse de permis estime ne pas pouvoir conserver l'entièreté de la zone C dans laquelle les pensées protégées sont présentes, cette dernière réduisant les zones de jardins du projet de manière trop importante, et que la conservation des individus présents entre les zones Nord et Sud du site nécessite de revoir le projet. Elle estime que si une telle argumentation devait être validée, il suffirait à tout porteur de projet d'affirmer qu'il ne souhaite pas modifier son projet pour rencontrer la condition prévue par l'article 5, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 précitée. Elle assure que des solutions alternatives au projet qui ne portent pas atteinte aux pensées calaminaires existent, telles une légère modification de l'implantation du projet, la réduction de la superficie destinée aux mêmes jardins ou logements, ou la suppression d'une ou deux des constructions projetées au Nord du site pour en faire un ou plusieurs jardins. Elle en infère que l'auteur de l'acte attaqué a violé l'article 5, § 3, précité.

Elle conteste que la partie adverse puisse se fonder valablement sur la demande de dérogation et sur l'avis du 3 mai 2024 du DNF relatif à la demande de permis d'urbanisation pour démontrer l'absence de solution satisfaisante à la dérogation.

Elle réfute invoquer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation à l'appui du moyen et de sa première branche.

Elle estime que le projet litigieux ne relève pas d'un motif d'intérêt public majeur dès lors qu'un projet de logements n'en constitue pas, en principe, un, à moins qu'un impératif public justifie spécialement la construction de logements à l'endroit considéré, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Elle critique le motif de l'acte attaqué relatif au contrôle de proportionnalité, y voyant une clause de style non démontrée. Elle ajoute que la dérogation attaquée autorise la destruction d'un habitat qualifié d'extrêmement rare par le pôle ruralité. Elle considère que l'acte attaqué emporte des effets disproportionnés au regard de l'atteinte qu'il porte à la flore dès lors que la destruction des pensées calaminaires et d'une partie de leur habitat n'est « utile » que pour l'implantation des zones de jardins de cinq logements et l'érection d'un logement collectif. Elle fait valoir que le projet n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de création de logements du rapport urbanistique et environnemental (RUE) car il pouvait être implanté à un endroit où les pensées calaminaires ne se développent pas, ou configuré avec une proportion de logements plus raisonnée et un impact moindre sur l'espèce protégée, le projet portant sur la construction de 240 logements, soit six fois les besoins annuels indiqués dans le RUE.

16. Sur la deuxième branche, elle est d'avis que l'argumentation de la partie adverse ne répond qu'en façade à sa requête et détaille en quoi la motivation de l'acte attaqué lui semble inadéquate et inadmissible.

17. Sur la troisième branche, elle considère qu'en faisant valoir qu'elle ne démontre pas que les alternatives à ce qui est autorisé par l'acte attaqué sont satisfaisantes, la partie adverse inverse les rôles, en lui imposant de démontrer l'absence de solution alternative satisfaisante.

Elle fait valoir qu'il est erroné de soutenir que les motifs de l'acte attaqué permettent de comprendre pourquoi l'état de conservation de l'espèce n'est pas remis en cause, alors qu'il ressort de l'avis du pôle ruralité que les pelouses calaminaires de type secondaire ainsi que la flore qui s'y développe sont à ce point rares qu'autoriser leur destruction, même partielle, implique une menace pour le maintien du niveau de

conservation de l'espèce végétale et que les mesures de compensation proposées sont inopportunes.

C. Le dernier mémoire

18. En réponse au dernier mémoire de la partie adverse, si elle confirme que le périmètre maintenu en l'état de la zone C a été augmenté depuis la dernière proposition de la partie intervenante par un élargissement de la zone D, vers le Sud, elle fait valoir que cette solution constitue un compromis qui n'a pas pleinement convaincu les agents de la partie adverse.

Elle estime que la réduction de la surface des jardins des habitations projetées n'est pas un motif valable pour écarter toute solution alternative car cette réduction est sans lien avec l'objectif poursuivi par le projet, à savoir de combler un besoin en logements pour les personnes âgées, les personnes à mobilité réduite et les jeunes ménages. Elle relève qu'aucune disposition n'impose de prévoir un jardin d'une certaine taille lors de la construction d'un logement, *a fortiori* dans une centralité urbaine de pôle. Elle insiste sur le fait que la difficulté de mise en œuvre des solutions alternatives n'exclut pas leur opportunité ou leur caractère satisfaisant et fait valoir que le projet urbanistique ne doit pas constituer une contrainte dans l'instruction de la demande de dérogation.

Elle conteste que l'étude d'incidences sur l'environnement établie pour le projet urbanistique puisse être pris en compte dans le cadre de la demande de dérogation, sachant que l'auteur de l'acte attaqué ne s'y réfère pas.

Elle considère que la solution alternative retenue par l'auteur de l'acte attaqué n'est pas celle qui garantit la meilleure conservation des pensées calaminaires dès lors qu'elle ne permet pas de maintenir en l'état l'ensemble des zones de présence de l'espèce, ce qui était rendu possible par les solutions proposées par les agents de la partie adverse. Elle fait valoir que seuls les spécimens situés dans les zones de protection seront théoriquement conservés, tandis que ceux isolés seront détruits. Elle ajoute que la dérogation autorise le déplacement d'un nombre important d'entre eux, ainsi que des terres polluées nécessaires à leur développement, sans garantie sur la survie des spécimens lors du déplacement. Elle insiste sur le fait que ces déplacements sont également soumis à dérogation en vertu de l'article 3, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

19. En réponse au dernier mémoire de la partie intervenante, elle conteste que la demande de dérogation soit présentée comme étant préventive, dans l'hypothèse où des spécimens isolés seraient détruits, dès lors que les mesures prévues

impliquent de « transporter », voire « déraciner », des spécimens d'une espèce végétale protégée, au sens de l'article 3, § 2, 1° et 2°, de la loi du 12 juillet 1973 précitée et que le projet urbanistique impliquera de « détériorer ou détruire intentionnellement » l'habitat naturel des pensées calaminaires, au sens de l'article 3, § 2, 3°, de la même loi. Elle estime que la partie intervenante tente de justifier l'octroi de la dérogation en en minimisant son importance.

Elle conteste que la première condition de l'article 5, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 précitée soit rencontrée au motif que le projet urbanistique permettrait de rencontrer un intérêt public, à savoir la nécessité d'offrir des logements diversifiés au sein de l'agglomération concernée, y voyant non seulement une motivation *a posteriori* de la partie intervenante mais estimant aussi qu'il n'est pas démontré que la création de logements dans la zone considérée constitue un impératif public.

Elle souligne que la motivation de l'acte attaqué ne fait pas ressortir que son auteur a véritablement procédé à un examen des autres solutions et de leur caractère satisfaisant, en méconnaissance de la deuxième condition de l'article 5, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 précitée. Elle conteste qu'il puisse être tenu compte du résumé non technique de l'étude d'incidences sur l'environnement du projet urbanistique pour dégager une solution alternative, celle-ci ayant du reste été refusée par la partie intervenante mais pas en raison de l'écart au RUE.

Elle estime que l'autre « solution alternative étudiée » identifiée par la partie intervenante, relative à la réduction de la superficie des futurs jardins privés, est en réalité le corollaire de la première solution. Elle estime qu'est constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation le fait pour l'auteur de l'acte attaqué de considérer que la diminution de la taille des jardins ne constitue pas une solution alternative satisfaisante sans l'avoir examinée. Elle soutient que cette appréciation n'est pas celle de celui-ci, mais bien celle de la partie intervenante qui a imposé son point de vue en invoquant des impératifs injustifiés et en ne permettant pas à l'autorité de statuer librement et en pleine connaissance de cause.

Elle considère que la suppression d'un immeuble collectif est une solution alternative satisfaisante pour garantir la conservation des spécimens sis dans la zone A, sans que cela ne compromette l'objectif poursuivi par le projet, dès lors que celui-ci prévoit la création d'un nombre de logements qui dépasse le besoin en logements, qui, du reste, a déjà été comblé, à tout le moins partiellement, par d'autres projets urbanistiques. Elle souligne que le maintien de cet immeuble collectif entraîne la destruction de l'habitat des pensées calaminaires et n'est justifié que par la poursuite d'un but lucratif.

Concernant la troisième condition de l'article 5, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 précitée, elle estime que la minimisation de l'impact des actes autorisés par l'acte attaqué sur les pensées calaminaires est déplorable et fait montre du mépris de la partie intervenante pour les espèces protégées. Elle souligne que l'acte attaqué ne garantit pas la conservation des spécimens isolés sur la partie Ouest du site d'implantation du projet, ce qui implique qu'ils seront détruits, que le projet entraînera la destruction d'un habitat extrêmement rare, à savoir la pelouse calaminaire de type secondaire, et que le déplacement des spécimens situés dans les zones protégées impliquera nécessairement la destruction de certains d'entre eux.

20. Elle tire des derniers mémoires des parties adverse et intervenante que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas mis en balance l'objectif poursuivi par le projet urbanistique avec l'intérêt de préserver les spécimens d'une espèce protégée extrêmement rare. Elle réitère que la solution qu'il a retenue est le fruit d'un compromis entre les parties adverse et intervenante qui ne permet pas de mettre en œuvre les solutions alternatives satisfaisantes qui auraient dû être examinées plus avant et qui permettraient de concilier l'objectif poursuivi par le projet urbanistique avec la protection des espèces protégées. Elle soutient que les parties adverse et intervenante ne démontrent pas que l'objectif poursuivi par le projet relève de l'intérêt public majeur, alors qu'il n'est pas cantonné à la « zone considérée » par le projet et qu'il a été comblé par d'autres projets locaux.

V.2. Examen

V.2.1. Première et deuxième branches

21.1. L'article 3, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature dispose comme suit :

- « § 1^{er}. Sont intégralement protégées, à tous les stades de leur cycle biologique, les espèces végétales :
- 1° strictement protégées en vertu de l'annexe IV, point b., de la directive 92/43/C.E.E. et de l'annexe I de la Convention de Berne, dont la liste est reprise en annexe VI, point a. ;
 - 2° menacées en Wallonie, dont la liste est reprise en annexe VI, point b.
- § 2. Cette protection implique l'interdiction de :
- 1° cueillir, ramasser, couper, déraciner ou détruire intentionnellement des spécimens de ces espèces dans la nature ;
 - 2° détenir, transporter, échanger, vendre ou acheter, céder à titre gratuit, offrir en vente ou aux fins d'échange des spécimens de ces espèces prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la date d'entrée en vigueur de la présente disposition ainsi qu'à l'exception de celles de ces opérations qui sont constitutives d'une importation, d'une exportation ou d'un transit d'espèces végétales non indigènes ;
 - 3° détériorer ou détruire intentionnellement les habitats naturels dans lesquels la présence de ces espèces est établie ».

L'article 5, §§ 1^{er} et 3, de cette même loi prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Le Gouvernement peut accorder des dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales.

Sauf décision contraire du Gouvernement, la dérogation accordée est individuelle, personnelle et incessible.

[...]

§ 3. Pour les mammifères, amphibiens, reptiles, poissons et invertébrés sauvages, ainsi que pour les espèces végétales sauvages, la dérogation ne peut être accordée qu'à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Dans ce cas, une dérogation peut uniquement être accordée pour un des motifs suivants :

1° dans l'intérêt de la protection des espèces animales et végétales sauvages et de la conservation des habitats naturels ;

2° pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux ou à d'autres formes de propriétés ;

3° dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;

4° à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;

5° pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par le Gouvernement de certains spécimens des espèces reprises en annexe II, point a. ».

Il résulte de ce qui précède que la validité d'une dérogation fondée sur l'article 5, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 précitée dépend de la réunion de trois conditions cumulatives. Il y a lieu de vérifier, d'abord, que la dérogation est fondée sur un des motifs admissibles et, ensuite, qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour atteindre l'objectif visé par le motif retenu. Enfin, la dérogation, même justifiée au regard des deux premières conditions, ne peut être admise que si elle ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

S'agissant d'un mécanisme dérogatoire, les conditions précitées doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive. Il reste que ces conditions impliquent que l'autorité compétente dispose d'une marge d'appréciation, de sorte que le contrôle du Conseil d'État n'est que marginal. En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de statuer sur la demande de dérogation et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît

raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

L'article 5, § 3, précité, de la loi du 12 juillet 1973 transpose l'article 16, § 1^{er}, de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages (directive « habitats ») qui autorise les États membres à accorder une dérogation, pour les espèces concernées, notamment pour des « raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique », à la condition « qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ».

La notion de « raison impérative d'intérêt public majeur » n'est définie ni dans la directive « habitats » ni dans la loi du 12 juillet 1973 précitée.

La Cour de justice de l'Union européenne juge ce qui suit :

- « 75. L'intérêt de nature à justifier, au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive "habitats", la réalisation d'un plan ou d'un projet doit être à la fois "public" et "majeur", ce qui implique qu'il soit d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par cette directive.
- 76. Des travaux destinés à l'implantation ou à l'extension d'une entreprise ne répondent par principe à ces conditions que dans des circonstances exceptionnelles.
- 77. Il ne saurait être exclu qu'il en aille ainsi lorsqu'un projet, bien que de nature privée, présente réellement, à la fois par sa nature même et par le contexte économique et social dans lequel il s'insère, un intérêt public majeur et si l'absence de solutions alternatives est démontrée.
- 78. Au regard de ces critères, la simple construction d'une infrastructure destinée à héberger un centre administratif ne saurait, par principe, constituer une raison impérative d'intérêt public majeur au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive "habitats".
- 79. Il convient donc de répondre à la sixième question que l'article 6, paragraphe 4, de la directive "habitats" doit être interprété en ce sens que la réalisation d'une infrastructure destinée à héberger un centre administratif ne peut, par principe, être considérée comme une raison impérative d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, au sens de cette disposition, de nature à justifier la réalisation d'un plan ou d'un projet portant atteinte à l'intégrité du site concerné » (CJUE, arrêt *Solvay e.a.*, 16 mars 2012, C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82) ;
- « 155. Quant à la question de savoir si l'objectif d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité d'un État membre constitue une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive habitats, il convient de rappeler que l'intérêt de nature à justifier la réalisation d'un plan ou d'un projet doit être à la fois "public" et

“majeur”, ce qui implique qu’il soit d’une importance telle qu’il puisse être mis en balance avec l’objectif de conservation des habitats naturels, de la faune, y compris l’avifaune, et de la flore sauvages poursuivi par cette directive (arrêt du 11 septembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*, C-43/10, EU:C:2012:560, point 121) » (CJUE, arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622).

Si cette jurisprudence vise l’article 6, § 4, de la directive « habitats », rien ne permet de conclure qu’elle n’est pas transposable à la notion de « raison impérative d’intérêt public majeur » au sens de l’article 16, § 1^{er}, de cette même directive.

Il s’en déduit notamment qu’un projet porté par une personne de droit privé peut être considéré comme étant une raison impérative d’intérêt public et majeur, pour autant qu’il est établi qu’elle est d’une importance telle qu’elle peut être mise en balance avec l’objectif de conservation des habitats naturels, de la faune, y compris l’avifaune, et de la flore sauvages poursuivi par la directive « habitats ».

La mise en balance concernée doit s’opérer par un contrôle de proportionnalité entre les avantages du projet au regard du besoin invoqué et les effets préjudiciables que celui-ci est susceptible d’avoir sur les espèces protégées et leur habitat.

21.2. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, une décision sur une demande de dérogation au régime de protection des espèces protégées, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l’article 1^{er} de cette loi, 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. L’obligation de motiver instaurée par la loi du 29 juillet 1991 précitée doit s’entendre de manière raisonnable et n’implique pas l’obligation d’indiquer les motifs des motifs.

La motivation formelle d’une décision administrative 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 objections antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu’à imposer à l’autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs émis lors de l’instruction de la demande de permis. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l’acte attaqué rencontrent au moins globalement les observations formulées et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l’autorité à passer outre, au moins partiellement, à ces observations et à s’écarter, le cas échéant, d’avis antérieurement intervenus sur la demande.

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

« Considérant que la demande vise à détruire intentionnellement des individus de Pensée calaminaire (*Viola calaminaria* syn. *Viola lutea* subsp. *calaminaria*) ainsi que des portions d'habitat de cette espèce dans le cadre de l'urbanisation de la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) au lieu-dit "Hangar et Grande Bruyère" à Welkenraedt ;

Considérant que la demande porte également sur la destruction intentionnelle d'individus de Tabouret calaminaire (*Noccaea caerulescens* subsp. *calaminaris*) et de portions d'habitat de cette espèce ;

Considérant toutefois que cette sous-espèce n'est pas protégée en vertu de la Loi sur la Conservation de la Nature ;

Considérant que les zones principales de présence de la Pensée calaminaire ont été délimitées physiquement sur le site à plusieurs reprises ;

Considérant que la Pensée calaminaire est présente de manière prépondérante dans certaines zones du site et de manière éparse à d'autres endroits ;

Considérant que l'habitat 6130 "Pelouses calaminaires du *Violetalia calaminariae*" (habitat 6130) est repris dans la liste des habitats naturels visés à l'annexe I de la Directive "Habitats" (92/43/CEE), sans toutefois faire partie de la liste des habitats prioritaires ;

Considérant que le site visé par la demande de dérogation n'a pas été désigné comme site Natura 2000 ni comme site de grand intérêt biologique ;

Considérant que la Section "Nature" du Pôle "Ruralité" estime que la pelouse calaminaire en question est plus que probablement de type secondaire, c'est-à-dire liée à des dépôts ou des résidus de l'exploitation minière et que les sites de ce type ne représentent que 13 % des sites calaminaires en Wallonie, soit seulement 48 ha contrairement aux sites tertiaires liés à des retombées atmosphériques et qui représentent la majorité des sites calaminaires en Wallonie, à savoir environ 310 ha ;

Considérant que l'avis fait état du fait que ces pelouses dépendent directement d'un substrat présentant des concentrations métallifères élevées ;

Considérant que la littérature renseigne en effet l'existence d'un site calaminaire partiellement détruit à Welkenraedt, au lieu-dit "Grande Bruyère" et que la présence de cet habitat constitue certainement une station relictuelle du site d'extraction de minerai de zinc de la Vieille-Montagne (mine Saint-Paul), dont l'emplacement est bien visible sur la carte du dépôt de la guerre 1865-1880 et dont des déchets (rocheux et de minéraux métallifères) sont toujours visibles ;

Considérant que le Pôle souligne la rareté de l'habitat en question, l'isolement des sites et, dès lors, le maintien des pelouses visées par la dérogation là où les conditions de milieu lui sont favorables ;

Considérant encore que la Section "Nature" du Pôle "Ruralité" s'étonne que ces aspects n'aient pas été établis lors de l'établissement du Rapport Urbanistique et Environnemental préalable à la mise en œuvre de la ZACC, et du SOL ;

Considérant que les travaux envisagés ne permettent pas de maintenir l'ensemble des zones de présence de la Pensée calaminaire ;

Considérant que le projet prévoit de maintenir partiellement (zone C) ou complètement (zone E), 2 des zones principales de présence de la Pensée calaminaire, de 300 m² et 178 m² respectivement ;

Considérant qu'une bande tampon où les terres seront également maintenues en l'état est prévue, au droit du site, pour la zone E ;

Considérant que le demandeur prévoit de transporter les plantes présentes au Sud du site (zone A estimée à 148 m²), ainsi que le sol sous-jacent et de les déplacer au droit de la zone D, se trouvant entre les 2 zones précitées ;

Considérant que, sur la base des observations réalisées lors des visites de terrain, cette zone D accueille des individus en quantité faible ;

Considérant que cette zone D fera partie du périmètre de protection, lorsque les plantes et les terres provenant de la zone A auront été déplacées ;

Considérant que le demandeur estime ne pas pouvoir conserver l'entièreté de la zone C, cette dernière réduisant, selon lui, les zones de jardins du projet de manière trop importante ;

Considérant qu'il a été proposé de déplacer les individus présents dans la partie non conservée de la zone C ainsi que les 30 cm de terre sous-jacente dans une partie de la zone d'espace vert située à proximité et proposée, par le demandeur, comme zone de compensation ;

Considérant qu'il est prévu de poser une barrière anti-franchissement autour des zones de maintien de la Pensée calaminaire (zones C et E) et d'accueil des plantes transportées (zone D) avant le début des travaux afin d'éviter le passage à ces endroits et leur dégradation ;

Considérant qu'il convient tant pendant les travaux qu'après, d'éviter tout apport de terres, déchets verts, *etc.* pouvant dégrader la pelouse calaminaire ;

Considérant que la Section "Nature" du Pôle "Ruralité" a insisté sur l'attention particulière à porter aux pelouses calaminaires pour assurer leur conservation sur le long terme, ce qui nécessite de proscrire tout enrichissement du sol à ces endroits par l'apport de matières organiques (déchets verts, déjections canines...) ;

Considérant qu'aucun individu de Pensée calaminaire n'a été observé par le DNF à l'Ouest du site, lors de sa visite, que le milieu lui est d'ailleurs peu propice (zone plus humide) ;

Considérant que conserver les quelques individus présents entre les zones Nord et Sud du site nécessite de revoir le projet en profondeur ;

Considérant également que ces zones correspondent à de l'habitat calaminaire dégradé par l'activité agricole (prés de fauche et pâtures) pratiquée sur le site depuis plusieurs décennies ;

Considérant que l'espèce est présente dans certaines zones de cet habitat dégradé mais pas dans d'autres ;

Considérant que le demandeur propose de compenser la perte de superficie en recréant une pelouse calaminaire au droit d'une zone d'espaces verts prévue dans le projet à l'Est du site (zone B estimée à 830 m²) ;

Considérant que cette zone n'est actuellement pas propice à la présence de la Pensée calaminaire ;

Considérant qu'il convient, pour modifier le milieu, d'apporter une couche de terre métallifère de minimum 30 cm d'épaisseur, provenant des zones de présence éparse et de la partie de la zone C non conservée ;

Considérant que des mesures doivent être prises pour le déplacement de ces terres chargées en métaux lourds ;

Considérant également qu'il convient de maintenir cette zone dédiée aux pelouses calaminaires sur le long terme, ce qui dépend fortement de l'usage que les habitants feront de cet espace vert (piétinement, enrichissement par déjection et déchets verts, ...) ;

Considérant que la demande de dérogation s'inscrit dans le cadre d'une procédure de demande de permis d'urbanisation visant la construction d'environ 240 logements sur le territoire de la commune de Welkenraedt ;

Considérant que le périmètre total concerné par la demande de permis concerne 3,6 ha inscrits en zone d'habitat à caractère rural et 8,6 ha en zone d'aménagement communal concerté ;

Considérant que le projet est repris dans le champ d'application du schéma d'orientation local (SOL) adopté par arrêté ministériel du 2 avril 2021 ;

Considérant que le Rapport Urbanistique et Environnemental a mis en évidence un besoin en nouveaux logements sur la commune de l'ordre de 40 unités/an d'ici 2026 et qu'en outre, ces logements doivent être adaptés aux personnes âgées, à mobilité réduite et aux jeunes ménages ;

Considérant que 6,6 ha sont déjà urbanisés à ce jour ;

Considérant que le site du projet est situé à 1 km du centre de Welkenraedt ;

Considérant que le projet s'inscrit bien, selon l'avis de la Section environnement du Pôle Ruralité du 12 juin 2023, dans le concept de centralité ;

Considérant que le projet rencontre bien un motif d'intérêt public majeur, de nature sociale ou économique ;

Considérant que, moyennant l'application de mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation, l'octroi d'une dérogation ne nuira pas au maintien de l'état de conservation de l'espèce visée, tant à l'échelle locale que régionale ;

Considérant qu'il n'existe aucune autre solution satisfaisante, notamment au regard des modifications au plan de secteur autorisées dans le cadre du SOL ».

23. Il résulte de ces motifs que l'auteur de l'acte attaqué estime que le projet répond au motif pris d'une « raison impérative d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique », visé à l'article 5, § 3, 3°, de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

Comme il ressort des motifs de l'acte attaqué, le projet d'urbanisation de la partie intervenante s'implante dans une zone d'aménagement communal concerté (ZACC), laquelle a été concrétisée en zone d'habitat par un schéma d'orientation communal (SOL), anciennement rapport urbanistique et environnemental (RUE), adopté par un arrêté ministériel du 2 avril 2021, dont le préambule précise ce qui suit :

« Considérant que, selon les estimations tendanciennes produites dans le rapport urbanistique et environnemental, les besoins communaux en nouveaux logements peuvent être estimés à environ 40 unités par an d'ici 2026 ;

Considérant que pour répondre au vieillissement de la population, il est nécessaire de mettre sur le marché des logements davantage adaptés aux personnes âgées ou à mobilité réduite et d'attirer des plus jeunes ménages en privilégiant des logements de type habitation unifamiliale ;

Considérant que le rapport urbanistique et environnemental identifie que les disponibilités foncières en zone d'habitat et en zone d'habitat à caractère rural restantes correspondent à 20 % de l'ensemble de ces deux zones ; que le seuil des 30 % constitue le seuil critique en-dessous duquel il est important de planifier l'évolution de l'urbanisation ;

Considérant que le rapport urbanistique et environnemental mentionne qu'au sein de l'agglomération de Welkenraedt (partie sise sur le territoire de Welkenraedt), les disponibilités foncières en zone d'habitat et en zone d'habitat à caractère rural sont inférieures à 14 % et que les projets en développement sont insuffisants pour répondre à la demande à moyen et long termes ;

Considérant que le développement urbain proche des centres doit être privilégié pour pouvoir profiter des infrastructures économiques et sociales en place ; qu'en conséquence, il est nécessaire de privilégier l'urbanisation au sein de l'agglomération de Welkenraedt ;

Considérant que le plan de secteur définit sept ZACC sur le territoire de la commune de Welkenraedt ; que deux de ces zones sont mises en œuvre ;

Considérant qu'une étude d'opportunité, présentée le 19 avril 2011, dont l'objectif est de dresser un état des lieux de chacune des cinq ZACC non mises en œuvre pour pouvoir les comparer sur la base de différents critères objectifs et de servir de cadre pour leur priorité de mise en œuvre et de choix d'affectation, a conclu que la ZACC dite "Hangar et Grande Bruyère" est propice à l'urbanisation et à une affectation en zone d'habitat à caractère rural ; que cette conclusion s'explique notamment par sa localisation, ses caractéristiques physiques, sa position favorable vis-à-vis de l'alimentation par les réseaux techniques et la mobilité ;

Considérant que cette étude d'opportunité préconise, au vu de leurs situation et contraintes, d'affecter la ZACC n° 1 en zone d'équipements communautaires, d'espaces verts, d'habitat et d'activités économiques de type artisanal et la ZACC n° 2 en zone d'activités économiques, d'espaces verts et d'habitat ;

Considérant que les éléments favorables à l'urbanisation de la ZACC dite "Hangar et Grande Bruyère" sont :

- le relief (pente moyenne de 5 %) ;
- l'hydrologie (aucun cours d'eau sur le site et absence de phénomène de concentration des eaux de ruissellement) ;
- le patrimoine naturel (aucun élément répertorié, un unique tronçon de haie, un alignement de 6 arbres, pâture de mauvaise qualité) ;
- la circulation des bus (bonne desserte) ;
- le réseau d'égouttage et de distribution (les voiries bordant la ZACC sont équipées) ;
- la répartition entre propriétaires (3 propriétaires) ;

Considérant que le seul élément défavorable à l'urbanisation est la présence d'une pollution potentielle ;

Considérant qu'une étude de caractérisation avec demande de dispense d'étude d'orientation a été réalisée par la SPRL SBS Environnement, conformément aux dispositions du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols ;

Considérant que celle-ci a été approuvée par le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement – Département du Sol et des Déchets – Direction de l'Assainissement des Sols en date du 11 avril 2017 et que la demande de dispense de l'étude d'orientation a été accordée ».

Il ressort du préambule du SOL précité, auquel l'acte attaqué renvoie en relevant que le projet litigieux est repris dans son champ d'application, que la demande en logement sur le territoire de la commune de Welkenraedt est importante, que les parcelles en zone d'habitat et en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur encore susceptibles d'accueillir de nouveaux projets sont trop peu nombreuses, que le développement urbain proche des centres doit être privilégié et que l'urbanisation de la ZACC dite « Hangar et Grande Bruyère » pour assurer ce besoin en logement se justifie, pour les raisons qui y sont exposées. Les motifs de l'acte attaqué exposent que le projet litigieux participe directement à répondre au besoin en logement ainsi relevé dans le SOL.

La partie requérante n'établit pas de manière plausible que le besoin en logement ainsi identifié n'était plus actuel au jour de l'adoption de l'acte attaqué.

L'auteur de l'acte attaqué ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que le besoin en logement étayé par le SOL, auquel le projet litigieux entend répondre, peut, au regard des circonstances qu'il expose, constituer une « raison impérieuse d'intérêt public majeur » au sens de l'article 5, § 3, 3°, de la loi du 12 juillet 1973 précitée dès lors que l'objectif poursuivi ne se limite pas aux intérêts propres à la partie intervenante, fût-elle une personne de droit privé, mais s'appréhende au niveau plus large de la collectivité locale concernée et, en outre, contribue à assurer l'effectivité du droit fondamental au logement décent consacré par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution. La motivation de l'acte attaqué est adéquate quant à ce.

Par ailleurs, concernant la mise à balance à opérer entre les avantages du projet au regard du besoin en logement et les effets préjudiciables que celui-ci est susceptibles d'avoir sur les espèces protégées et leur habitat, l'acte attaqué expose la présence de la pensée calaminaire sur le site litigieux et la protection qui lui est reconnue, relève les remarques formulées par le pôle ruralité dans son avis défavorable du 6 septembre 2024, observe que le projet litigieux ne permet pas de maintenir l'ensemble des zones de présence de la pensée calaminaire, relève que les alternatives au projet impliquent de revoir en profondeur celui-ci, constate que le projet implique que plusieurs zones où la pensée calaminaire est présente sont conservées, expose que seuls quelques individus entre les zones Nord et Sud seront

impactés, et identifie les mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation prévues. Une telle motivation fait apparaître à suffisance que l'autorité décidante a vérifié que le projet, tel qu'autorisé, peut être admis au regard des conditions ressortant de l'article 5, § 3, 3°, de la loi du 12 juillet 1973 précitée, malgré l'incidence qu'il emporte sur la pensée calaminaire présente dans les quelques zones impactées.

En faisant grief à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir admis le projet litigieux, et non les alternatives qu'elle identifie, la partie requérante se borne à confronter sa propre conception en opportunité à celle de celui-ci sans démontrer qu'il a commis une erreur manifeste d'appréciation en concluant à l'absence d'autre solution satisfaisante au projet tel que présenté par la partie intervenante. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'arbitrer de telles appréciations divergentes.

La motivation de l'acte attaqué répond à suffisance à l'avis défavorable du pôle ruralité.

24. Il s'ensuit que les première et deuxième branches du premier moyen ne sont pas fondées.

V.2.2. Troisième branche

25. La motivation de l'acte attaqué doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

26. La partie requérante part de la prémisse erronée selon laquelle l'auteur de l'acte attaqué a considéré qu'« aucune solution alternative n'existe » alors que son appréciation porte sur le caractère satisfaisant ou non des solutions alternatives envisagées. Il s'ensuit que ce grief est inopérant.

Par les développements vagues et généraux à l'appui de sa branche, la partie requérante ne rend pas plausible qu'en concluant que, « moyennant l'application de mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation, l'octroi d'une dérogation ne nuira pas au maintien de l'état de conservation de l'espèce visée, tant à l'échelle locale que régionale », l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de fait.

Pour le surplus, il n'est pas établi que l'acte attaqué repose sur une erreur de fait en considérant que le projet répond à une raison impérieuse d'intérêt public majeur au sens de l'article 5, § 3, 3°, de la loi du 12 juillet 1973 précitée, pour les motifs exposés sous le point 23.

27. Il s'ensuit que la troisième branche du premier moyen n'est pas fondée.

28. Partant, le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

29. En conséquence, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur désigné par M. l'Auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de la cause et d'examiner le second moyen invoqué dans la requête.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par SRL Scheen Immo est accueillie.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 6 octobre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux