CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 67.705 du 13 août 1997

A.72.874/III-22.865

En cause : **1. RUSSEL** Philippe,

2. TILQUIN Thierry,

3. SNYDERS Pascal,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
avenue Adolphe Lacomblé 8, bte 6
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société nationale des chemins de fer belges,

ayant élu domicile chez
Me Philippe GERARD,
avocat à la Cour de Cassation,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT f.f. DE LA III^e CHAMBRE DES VACATIONS,

Vu la requête introduite le 17 janvier 1997 par Philippe RUSSEL, Thierry TILQUIN et Pascal SNYDERS, qui demandent l'annulation du permis de bâtir délivré le 6 novembre 1996 par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'équipement et des transports de la Région wallonne et autorisant la construction de la voie du train à grande vitesse (T.G.V.) pour le tronçon Hélécine-Ans;

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérants qui demandent la suspension de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu la requête introduite le 4 février 1997, par laquelle la Société nationale des chemins de fer belges demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la requête en suspension;

Vu le rapport de M. NEURAY, auditeur au Conseil d'Etat, sur la base de l'article 94 du règlement de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 août 1997, notifiée aux parties, ordonnant le dépôt du rapport et convoquant celles-ci à comparaître le 12 août 1997;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT et Me VAN DE GEJUCHTE, loco Me LAGASSE, avocats, comparaissant pour les requérants, Me WEINSTOCK, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me GERARD, Me VLASSENBROECK, avocats, M. PERLOT, directeur TUC-RAIL, et M. J.-M. GERARD, chef de projet-ingénieur, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire quant au recours en annulation et conforme quant à la demande de suspension, M. NEURAY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours en annulation et de la demande de suspension se présentent comme suit :

La réalisation d'un réseau de chemin de fer à grande vitesse suppose l'inscription préalable de son tracé aux plans de secteur concernés. Pour la ligne Bruxelles-Liège, une procédure préalable de révision des plans de secteur a été engagée en 1989 en conformité avec les articles 40 et suivants du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine Pendant cette phase, le public a été consulté par des enquêtes publiques, qui se sont déroulées du 20 novembre 1989 au 3 janvier 1990; des observations très nombreuses ont été recueillies; des variantes au tracé mis à l'enquête ont été proposées. S'agissant du passage sur le territoire de la commune de Lincent, des propositions ont été faites par des habitants : elles suggéraient, en substance, de faire passer le T.G.V. par la ligne ferroviaire existante n° 36 ou de suivre le tracé initialement envisagé pour l'autoroute E40, entre Racour et Linsmeau, bien au nord du tracé actuel finalement retenu. Préalablement à la consultation du public dans le cadre des enquêtes précitées, une étude d'incidences avait été réalisée par le bureau d'études Belgroma-Stabo, à la demande de la S.N.C.B.; la synthèse de cette étude et d'autres relatives aux autres lignes T.G.V. avait été réalisée par les bureaux d'études GIREA et GTE. Cette étude est généralement désignée par l'expression «étude d'impact». Elle examine treize tracés alternatifs. Entre Louvain et Liège, trois tracés principaux ont été comparés :

- utiliser la plate-forme de la ligne 36 existante;
- créer une ligne en site propre au nord de l'autoroute E40;

- créer une ligne en site propre au sud de l'autoroute E40.

Le 1er mars 1991, la Commission régionale de l'aménagement du territoire a émis des avis sur la modification partielle des plans de secteur de Huy-Waremme et de Liège, en vue de l'inscription du tracé de la ligne du T.G.V. Ces avis recommandaient l'adoption du tracé au sud de l'autoroute E40. Les propositions des habitants de Lincent ont été examinées par la C.R.A.T. dans son avis sur la modification du plan de secteur de Huy-Waremme.

Par arrêté de l'exécutif régional wallon du 6 septembre 1991, la modification partielle du plan de secteur de Huy-Waremme, portant sur l'inscription du tracé du train à grande vitesse sur le territoire des communes de Berloz, Hannut, Lincent, Remicourt et Waremme a été adoptée définitivement. Cet acte n'a pas fait l'objet de recours. Son préambule porte notamment :

« Considérant qu'il y a lieu, dans un souci de concentration des nuisances et de gestion parcimonieuse du sol, de rapprocher au maximum le tracé du T.G.V. de l'autoroute E40 pour autant que les conditions de sécurité et de commodité de l'autoroute soient préservées (...);

Considérant les éléments qui ont amené la Commission régionale d'Aménagement du Territoire à se prononcer en faveur de la réalisation de la ligne T.G.V. au sud de l'autoroute E40: présence d'équipements de service public au nord de l'autoroute, économie d'un important ouvrage d'art franchissant l'autoroute, choix de la Ville de Waremme;

Considérant que toutes les mesures doivent être prises en vue d'éviter ou à tout le moins de limiter les nuisances pour les populations riveraines de la ligne T.G.V. Dans cette optique, il conviendra pour la S.N.C.B. de prendre en considération les recommandations formulées par la C.R.A.T. afin de protéger les populations des localités de LINCENT, CRAS-AVERNAS, CRENWICK, BERLOZ, WAREMME et HODEIGNE».

L'article 2, 4°, des prescriptions littérales prévoit que les dispositifs antibruit et «les mesures particulières destinées à assurer la protection des populations riveraines contre les nuisances inhérentes à la ligne T.G.V. ainsi que la sauvegarde de l'environnement

seront précisées sur base des résultats de l'étude d'incidences du T.G.V. sur l'environnement accompagnant la demande de permis de bâtir».

La demande de permis de bâtir la ligne de chemin de fer est introduite le 15 décembre 1993. La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, établie par des services de TUC RAIL, une filiale de la S.N.C.B., qui y est jointe indique, en préliminaire :

« Le tracé réservé par le plan de secteur s'inscrit au sud de l'autoroute, tracé moins dommageable pour l'environnement selon les recommandations d'une étude d'impact précédente prenant en compte différentes variantes de tracés entre Bruxelles et Liège. Pour mémoire, ces différentes variantes s'appuyaient sur un passage intégral sur le site existant de la ligne ferroviaire classique Bruxelles-Liège, sur une implantation intégrale en site propre le long de l'autoroute (au nord ou au sud) ou sur des formules mixtes combinant des secteurs en site existant ou en site propre reliés par des liaisons adéquates. En site voisin de l'autoroute, l'implantation précise de la ligne à grande vitesse résulte d'un compromis entre deux préoccupations. D'une part, afin de limiter au maximum la destruction des ouvrages d'art qui enjambent l'autoroute, il importe de s'en écarter suffisamment. D'autre part, les contraintes agricoles et environnementales ainsi que le souci de limiter les expropriations impliquent un tracé judicieusement le plus proche de l'autoroute. Outre ce compromis, le choix du tracé devait évidemment aussi satisfaire en priorité les exigences techniques spécifiques à ce type d'infrastructures, notamment le respect des rayons de courbure minima (...)».

En ce qui concerne la protection acoustique, la notice indique que le village serait protégé par un mur antibruit d'un kilomètre de long là où la ligne est en remblai, et par un merlon dans la jonction entre cette partie et la zone où la ligne est en déblai. La voie longera l'autoroute du côté du centre du village, à quelques dizaines de mètres des premières habitations.

Le 28 février 1994, le directeur général de la S.N.C.B. assurant la coordination du projet T.G.V. écrit au ministre régional de l'environnement pour lui notifier le choix de l'auteur de l'étude d'incidences et demander le bénéfice de l'article 27, § 2, de l'arrêté de l'exécu-

tif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, savoir la dispense de consultation préalable du public.

Cette dispense est accordée par un premier arrêté ministériel, en date du 14 mars 1994, qui fait l'objet de recours en annulation et en suspension, et qui est retiré. En conséquence, l'arrêt n° 57.117 du 20 décembre 1995 a considéré qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur le fond du litige. Un nouvel arrêté, octroyant la dispense demandée mais autrement motivé, est pris le 26 avril 1995. Il fait l'objet des mêmes recours. La demande de suspension est rejetée par l'arrêt n° 58.471 du 6 mars 1996, considérant irrecevable le recours dirigé contre un acte qui constitue «un incident de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement qui est imposée préalablement à la délivrance du permis de bâtir».

Le document déterminant le contenu de l'étude d'incidences, daté du 16 février 1994 porte notamment les passages suivants :

« Cette étude tiendra compte notamment des positions prises par la Région wallonne dans le cadre de la révision partielle des plans de secteur...

Sur base du projet de réalisation du T.G.V., tel que présenté par la S.N.C.B. aux autorités régionales et contenu dans le dossier de demande de permis de bâtir..., il s'agit :

- d'identifier et d'évaluer les effets que la réalisation du T.G.V. est susceptible d'avoir sur l'environnement;
- de proposer des mesures visant à éviter ou à réduire les effets négatifs du projet sur l'environnement;
- de recommander des mesures de compensation et ce, dans la perspective d'un aménagement intégré...

Cette étude permettra de proposer des améliorations, des ajustements, des compléments ainsi que des mesures compensatoires aux travaux présentés dans la demande de permis de bâtir».

Ce document fait mention, par ailleurs, des valeurs maximum admissibles pour le bruit mesurées à proximité des immeubles habituellement occupés par des personnes, en distinguant les bruits déjà produits par la

circulation automobile sur l'autoroute E40 et ceux, prévisibles, causés par le passage du train. L'étude devra aussi examiner l'impact sur la faune, la flore, le paysage, les cours d'eau et les nappes souterraines, et proposer des remèdes et des alternatives.

L'étude d'incidences est réalisée par le bureau d'études GIREA. Son «résumé non technique» est daté du mois de mai 1994 et compte 215 pages. Il examine les nuisances commune par commune. En ce qui concerne l'entité de Lincent, dont la traversée «figure comme l'un des principaux points noirs du tracé», il relève notamment les éléments suivants :

« Lincent présente un paysage typiquement brabançon, caractérisé par son relief vallonné et par la présence d'une vallée traversée par deux cours d'eau, la Petite Gette et la Baclaine. Les vues y sont généralement totalement ou partiellement fermées, coupées par un rideau de végétation ou par des infrastructures existantes. Les bois, les prairies, les champs et les habitations s'y succèdent agréablement, pour dégager une impression d'unité et d'harmonie. Celle-ci est accentuée par le fait que l'habitat y est homogène, construit dans les mêmes matériaux, brique en terre cuite, pierre bleue et tuffeau.

Entre Maret et Pellaines, au sud de l'autoroute, on trouve une zone particulièrement intéressante au niveau paysager. Elle est composée de prairies humides bordées de haies entretenues, rares aujourd'hui. Ce maillage bocager constitue un rideau de verdure entre les dernières habitations de Maret et l'autoroute. Il serait donc important de le préserver (...).

Entité fortement touchée par la construction de l'autoroute, Lincent et ses environs présentent des éléments patrimoniaux et paysagers très diversifiés.

Le sud du village présente un paysage pittoresque. Des bois et des prairies bordées de végétation sur les hauteurs longent la Baclaine tout en traversant des bancs calcaires. Cette pierre, appelée «Tuffeau de Lincent» a dessiné l'identité du village, elle lui a donné une dimension historique et symbolique comme en témoignent aujourd'hui les nombreux éléments architecturaux au coeur du village (...).

Entre la rue du Warichet et l'échangeur autoroutier, le T.G.V. passe sur un remblai important. Ce talus aura une hauteur de 9 mètres à proximité des habitations de la rue du Bailly et de la rue du Warichet. Il faut également déplorer la démolition de 4 maisons au total. A cet endroit, il est nécessaire de prendre des mesures spécifiques de protection pour les habitations les plus proches de la rue du Warichet et plus particulièrement

pour la rue du Bailly où la disposition oblique de la voirie par rapport au projet entraîne une exposition visuelle importante des riverains (...)».

Pour le reste, la présence de tuffeau dans le sol nécessiterait l'utilisation d'explosifs sur le chantier, et la construction de cinq nouveaux ouvrages d'art est prévue sur le territoire de la commune, en sorte que le site occuperait 1,3 % de sa superficie totale. En outre, un chantier de longue durée créerait, à l'endroit litigieux, une «ambiance chaotique». La surélévation du remblai du T.G.V. par rapport au niveau actuel de l'autoroute créerait une impression d'écrasement pour les riverains proches de la ligne.

En ce qui concerne le bruit, «certains tronçons de rues sont au-delà des normes: rue de Warichet, rue de la Station, rue du Bailly. Le mur antibruit qui protège Lincent a actuellement une efficacité réduite car il est détruit partiellement dans sa partie sud, au niveau du pont surplombant la route de Huy».

Le procès-verbal de clôture de l'enquête publique qui a suivi la réalisation de l'étude d'incidences, daté du 6 juin 1994, fait état de 733 oppositions ou observations. Ce nombre étant supérieur aux 25 réclamations prévues par l'arrêté du 31 octobre 1991, une réunion de concertation s'est tenue le 27 juin 1994.

Un complément au résumé non technique a été rédigé en mars 1995. Il contient notamment des précisions quant aux nuisances acoustiques et compare la solution des murs antibruit et celle d'un «semi-tunnel», concluant que cette dernière n'apporterait pas d'amélioration significative mais présenterait un impact visuel plus important et ferait en outre écran et répercuterait le bruit de l'autoroute vers le nord. Le bruit du passage d'un T.G.V. est jugé très différent de celui des véhicules de l'autoroute, qui est permanent et multidirectionnel. Le document précise : «Cette caractéristique de directivité du bruit

du T.G.V. est favorable dans la mesure où un écran antibruit (et absorbant) intercepte plus efficacement un bruit qui l'atteint à la perpendiculaire. Les murs et merlons placés parallèlement aux rails seront donc plus efficaces vis-à-vis du bruit de T.G.V. que ne le sont les murs placés le long de l'autoroute.» Les vibrations provoquées par le passage des trains sont jugées minimes.

En ce qui concerne le risque de déraillement, le document relève trois virages sur le tronçon étudié, dont un entre Noduwez et Maret, immédiatement à l'ouest de Lincent. Mais la courbure large empêcherait que la rame ne s'éloigne de manière importante de sa trajectoire. Sauf dans l'hypothèse, jugée improbable, d'un double déraillement simultané, il ne semble pas que les maisons de Lincent puissent être atteintes.

La commission consultative régionale d'aménagement du territoire a donné son avis le 27 octobre 1995. Elle marque son accord sur les propositions des auteurs de l'étude d'incidences. L'avis du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, du même jour, va dans le même sens. Le rapport d'incidences, daté d'avril 1996, indique notamment que les normes acoustiques fixées initialement par la région seraient dépassées à plusieurs endroits du village et propose de rehausser et d'allonger les murs antibruit. Le 3 juin 1996, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lincent a émis un avis favorable au projet.

Le permis attaqué est délivré le 6 novembre 1996;

Considérant qu'il y a lieu d'accueillir la demande d'intervention de la S.N.C.B. dans la procédure en suspension;

Sur le recours en annulation :

Considérant que les requérants prennent un moyen, le troisième de la requête, de la violation des articles 1er, 7 , 11 et suivants du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne; qu'ils dénoncent le manque l'impartialité du GIREA, auteur de l'étude d'incidences; qu'ils soulignent que cet organisme a travaillé pour l'intervenante, avant l'introduction de la demande de permis de bâtir en rédigeant, en septembre 1989, un document intitulé «étude d'impact»; qu'ils font aussi observer que le GIREA est qualifié d'«expert de la S.N.C.B.» dans un avis du conseil wallon de l'environnement; qu'ils soulignent qu'en préliminaire, les auteurs de l'étude d'incidences indiquent : «Dans cette étude, nous ne remettons pas en cause le choix du tracé. Ce problème a fait l'objet d'une pré-étude d'incidences dont le rapport de synthèse a été déposé en septembre 1989»; qu'en se fondant sur l'enseignement de l'arrêt A.S.B.L. «S.O.S. Pays mosan» et Humblet, nº 44.022 du 15 septembre 1993, et sur un commentaire doctrinal de cet arrêt, ils indiquent que le Conseil d'État y a sanctionné, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, une apparence de partialité;

Considérant que l'indépendance et l'impartialité de l'auteur d'une étude d'incidences sont des qualités substantielles qui ne peuvent prêter à soupçon; qu'il ne peut être admis que l'étude soit confiée, au choix du demandeur, à une personne ayant participé à l'élaboration du projet, à la conception ou à la motivation de la demande; qu'une telle personne ne peut être appelée à évaluer sa propre tâche au regard de l'intérêt général; qu'en vue de prévenir tout soupçon de partialité, l'article 10, § 5, du décret du 15 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne et les articles 21 à 26 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 qui porte exécution dudit décret, ont organisé la possibilité de

récuser un auteur d'étude d'incidences qui «se trouve dans des conditions susceptibles de mettre en cause l'indépendance de sa mission»; que cette faculté n'a pas été utilisée en l'espèce; que, de la circonstance que le bureau d'études GIREA a réalisé en 1989, en toute indépendance, une synthèse des études d'impact, à la demande de la S.N.C.B., en vue de la modification des plans de secteur affectés par le T.G.V., il ne se déduit pas que ce bureau d'études aurait perdu l'impartialité requise pour effectuer une étude d'incidences préalable à la délivrance des permis de bâtir relatifs à la construction de cette voie rapide; que ce bureau n'est en effet pas amené à évaluer sa propre tâche, mais à étudier les incidences d'un tracé choisi, par la Région, au terme d'une étude à laquelle il avait apporté une collaboration extérieure et impartiale; que la circonstance que le GIREA ait déclaré ne pas remettre en cause le choix du tracé ne constitue nullement une marque de partialité, mais est l'indication que l'étude est réalisée dans le cadre qui lui est assigné, à savoir en tenant «compte notamment des positions prises par la Région wallonne dans le cadre de la révision partielle des plans de secteur» et «sur base du projet de réalisation du T.G.V., tel que présenté par la S.N.C.B. aux autorités régionales et contenu dans le dossier de demande de permis de bâtir»; que le moyen n'est pas manifestement fondé; qu'il y a lieu de poursuivre l'instruction du recours en annulation;

Sur la demande de suspension :

Considérant que les requérants soutiennent que la construction de la ligne T.G.V., dont on imagine difficilement la démolition au terme de la procédure d'annulation, provoquerait une atteinte grave au cadre de vie des habitants du village de Lincent, qui ne pourrait être réparée adéquatement par l'attribution de dommages et intérêts; qu'ils rappellent que, selon la jurisprudence, dans le cadre d'un recours objectif, le préjudice grave

difficilement réparable ne doit pas nécessairement être causé aux seuls requérants; que les divers aspects de ce préjudice consistent :

- en la coupure du village de LINCENT en deux au travers du noyau d'habitation lui-même,
- en nuisances acoustiques majeures, alors que le bruit constitue la nuisance la plus dérangeante selon l'O.M.S., avec des conséquences majeures pour la santé,
- en un impact visuel important, le T.G.V. étant supérieur au profil autoroutier de plusieurs mètres,
- en risque d'accident, la zone la plus sensible du tracé étant située à Lincent,
- en atteinte à l'entité biologique reconnue comme «la plus intéressante rencontrée sur tout le projet»,
- en perte de plantations pendant au moins 15 années, dommageable pour les espèces animales présentes actuellement,
- en menace sur certaines espèces;

qu'ils rappellent que l'article 23 de la Constitution garantit le droit à un environnement sain; qu'ils soutiennent que ces différents préjudices sont bien la conséquence de l'exécution immédiate de l'acte attaqué et non du plan de secteur, en faisant valoir que seul le permis de bâtir donne à son bénéficiaire le droit de réaliser les travaux autorisés; que si la modification apportée en 1991 au plan de secteur constitue un préalable nécessaire à la délivrance du permis de bâtir elle n'est toutefois pas suffisante à la réalisation du préjudice invoqué puisque le plan peut toujours être modifié et qu'en tout état de cause l'autorisation de bâtir peut encore être refusée même en cas de maintien du plan de secteur modifié au regard du seul décret du 11 septembre 1985 sur l'évaluation des incidences; qu'ils rappellent par ailleurs qu'il résulte du choix adopté par la Région wallonne elle-même que la procédure d'évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement soit liée à la délivrance du permis de bâtir et non à l'adoption d'un plan de secteur; qu'ils font valoir que le permis de bâtir délivré entraîne des

préjudices qui ne se produiraient pas si le contenu du permis était différent, quand bien même le tracé serait inchangé, par exemple en perçant un tunnel sous le village, tout en respectant le tracé prévu au plan de secteur; qu'ils ajoutent que ce n'est pas le plan de secteur qui contraint l'auteur de l'acte attaqué à délivrer l'autorisation de construire la ligne à un niveau variant de 1 à 2,50 mètres au-dessus de l'assiette de l'autoroute à proximité du village, la création d'un mur traversant tout le village et de remblais montant jusqu'à 9 mètres de hauteur à proximité des habitations de la rue du Bailly et de la rue du Warichet, alors que cette différence de niveau est la cause de la répercussion du bruit de l'autoroute sur le talus de remblai soutenant la ligne du T.G.V.; qu'ils indiquent également que le chantier pour la construction des ouvrages autorisés par le permis aura lui-même des impacts vibratoires qui entraîneront des problèmes pour les maisons du village;

Considérant que la plupart des gênes invoquées en guise de préjudice grave difficilement réparable sont dues au principe même du passage de la ligne du T.G.V. à proximité de Lincent, et sont imputables au tracé fixé par le plan de secteur; que s'il est vrai que le plan de secteur ne détermine pas tous les détails de la construction, et notamment pas le niveau des voies, le permis attaqué n'en constitue pas moins l'exécution normale du plan de secteur, de sorte que le préjudice invoqué trouve sa cause première dans ce plan, qui n'a pas été attaqué en temps utile, et à l'encontre duquel aucune critique de légalité n'est formulée; que le préjudice allégué ne peut être imputé au permis de bâtir attaqué;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la Société nationale des chemins de fer belges dans la procédure en suspension est recevable.

Article 2.

Le recours est rejeté en ce qui concerne la demande de suspension.

Article 3.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne le recours en annulation.

Article 4.

Il sera procédé, en ce qui concerne le recours en annulation, conformément à l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize août 1900 nonante-sept par :

M. LEROY, conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ. M. LEROY.