

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 103.844 du 21 février 2002

A.74.941/XIII-39

En cause : **BROUWERS** Adolphe,
 ayant élu domicile chez
 Me Etienne GREGOIRE, avocat,
 avenue Blonden 21
 4000 Liège,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 juillet 1997 par Adolphe BROUWERS qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 22 mai 1997, annulant la décision du 6 juillet 1995 de la députation permanente du conseil provincial de Liège lui accordant un permis de bâtir un étang, rue de Terstraeten à Gemmenich (Plombières), sur une parcelle cadastrée section A, 334b;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 juin 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 11 décembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 janvier 2002;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me E. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. NIKIS, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant a construit sans autorisation, sur le terrain dont il est propriétaire, sis à Plombières-Gemmenich, rue de Terstraeten, 57, cadastré section A, n° 334b, un étang d'environ 65 mètres de long, 25 mètres de large et 80 centimètres de profondeur. L'infraction, dénoncée par une voisine, est actée dans un procès-verbal du 5 décembre 1994.

La parcelle se situe en zone agricole au plan de secteur de Verviers-Eupen.

2. Le requérant introduit une demande de permis de régularisation le 17 janvier 1995.

Considérant que "les incidences sur l'environnement sont peu importantes", le collège des bourgmestre et échevins émet un avis favorable le 23 janvier 1995.

La division de la nature et des forêts de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) de la Région wallonne émet un avis défavorable le 19 avril 1995, aux motifs suivants :

- " - Le deuxième trop-plein réalisé sur le ruisseau pose problème. Les berges ont été modifiées, le lit du ruisseau a été creusé et élargi sur 8 m de largeur et un barrage a été construit ! De plus, les eaux qu'il contient étant plus chaudes que l'eau du ruisseau, le rejet en aval risque de modifier les caractéristiques physiques des eaux du ruisseau.
- L'étang réalisé modifie fortement l'aspect général de bocage, caractéristique du pays de Herve, et dégrade la structure paysagère du vallon encaissé.
- Aucun dispositif de type grille à poissons n'apparaît dans le projet introduit par le demandeur, alors que des poissons risquent d'être introduits dans l'étang".

Le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable le 5 mai 1995, pour les mêmes motifs que ceux émis par la D.G.R.N.E. le 19 avril 1995.

Le 15 mai 1995, le collège des bourgmestre et échevins refuse en conséquence de délivrer le permis sollicité.

3. Le requérant introduit le 24 mai 1995 un recours devant la députation permanente du conseil provincial de Liège. Il y expose que le barrage relevé dans l'avis du fonctionnaire délégué est en réalité un ancien "passage pour bétail" et qu'il est "peu probable que les quelques mètres cubes d'eau supplémentaires retenus à cet endroit aient un effet sur les caractéristiques physiques des eaux rejetées en aval". Il y soutient également que l'étang améliore nettement l'aspect général de bocage. Enfin, le requérant écrit qu'il accepte d'installer une grille à poissons.

Le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Plombières confirme, le 12 juin 1995, l'avis favorable qu'il avait donné en première instance, aux motifs suivants :

" Considérant que les arguments invoqués par le fonctionnaire délégué sont principalement d'ordre technique et qu'il y a moyen d'y remédier le cas échéant;

Considérant que le demandeur a commencé les plantations en essence régionale;

Considérant que cette prairie n'est de toute manière pas destinée à l'agriculture;

Considérant que l'étang naturel s'intègre harmonieusement dans le site rural à cet endroit".

Le fonctionnaire délégué confirme, le 30 juin 1995, son avis défavorable dans les termes suivants :

- " 1. Les berges ont été modifiées, le lit du ruisseau a été élargi, un barrage a été construit, les caractéristiques physiques des eaux risquent d'être changées;
2. L'étang réalisé modifie fortement l'aspect général de l'endroit et dégrade le paysage de ce vallon;
3. Aucun dispositif de grille à poissons n'est envisagé".

Le 6 juillet 1995, la députation permanente du conseil provincial de Liège fait partiellement droit au recours, annule la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Plombières et accorde le permis sollicité, aux conditions suivantes : maintien du caractère privé de l'étang, installation d'une grille à poissons et maintien de la canalisation de béton et du relèvement de 0,50 m du passage pour bétail. Par contre, la députation permanente rejette le recours en ce qu'il concerne l'élargissement du cours d'eau et ordonne la remise en état des lieux. La décision est motivée comme suit :

- " - la parcelle en cause est située en zone agricole au plan de secteur de Verviers-Eupen approuvé par l'arrêté royal du 23 janvier 1979 et en rive droite du cours d'eau non classé dénommé «Steinwegbach»;
- la prairie dans laquelle est creusé l'étang n'est pas destinée à l'agriculture;
- l'étang s'intègre harmonieusement dans le site rural environnant, ne modifie pas fortement l'aspect général de bocage et ne dégrade pas la structure paysagère du vallon encaissé;
- dès lors, rien ne s'oppose à l'octroi du permis de bâtir relatif à la création de l'étang;

- par contre, l'élargissement du cours d'eau précité constitue un mauvais aménagement et les lieux doivent être remis en état pour cette partie".

4. Le fonctionnaire délégué introduit le 18 octobre 1995 un recours auprès du Gouvernement wallon. Le recours est motivé dans les mêmes termes que l'avis défavorable rendu le 5 mai 1995. Le fonctionnaire délégué ajoute aussi que "selon les instructions administratives n° 94/3 du 20 décembre 1994 de la direction générale de l'aménagement du territoire et du logement, la création d'un étang privé ou de pêche est admissible lorsqu'il est établi de manière à valoriser les terrains environnants du point de vue agronomique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce".

Le requérant répond le 6 novembre 1995 que les terres enlevées respectent l'aspect de bocage du vallon, de sorte que "l'utilisation agronomique pourrait (...) être agrandie et facilitée".

Le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Plombières émet à nouveau, le 13 novembre 1995, un avis favorable, pour les mêmes motifs que ceux donnés précédemment.

Les parties sont entendues le 12 juin 1996.

La directrice générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine propose au Ministre, le 6 février 1997, d'accueillir le recours et d'annuler le permis délivré par la députation permanente du conseil provincial de Liège, pour les motifs suivants :

- " Si les étangs peuvent éventuellement être admis en zone agricole, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent être établis «de manière à valoriser les terrains environnants du point de vue agronomique » (voir instruction administrative n° 94/3, page 7).

En l'espèce, il ressort clairement du rapport scientifique rendu par la Direction Générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, le 19 avril 1995, sur l'objet du présent recours que les qualités intrinsèques de la zone concernée sont évidentes et que la création de l'étang litigieux ne les valorise d'aucune manière. Bien au contraire.

L'implantation retenue, au milieu d'une vaste zone agricole herbagère, entourée de prairies de bonne valeur agrologique, a nécessité d'excessives modifications du relief du sol à un endroit où n'existait aucune dépression naturelle du terrain et a, en conséquence, fortement remis en cause l'aspect de bocage, caractéristique de la région.

En outre, l'intégration d'un tel étang, au sein d'un paysage ouvert, s'avère très discutable. Les plantations projetées, en vue de masquer le plan d'eau, ne solutionnent pas entièrement le problème car elles risquent d'altérer la valeur paysagère des pâtures voisines.

Par ailleurs, le lit du ruisseau a été modifié et élargi, sans tenir compte du risque réel que peut avoir cette modification sur les caractéristiques physiques des eaux du ruisseau.

En conséquence, délivrer un permis de bâtir en ce dossier irait nettement à l'encontre du bon aménagement des lieux et de la sauvegarde des qualités paysagères et agrologiques de cette zone herbagère qui méritent d'être préservées.

Par ailleurs, une plainte a été adressée à l'Administration dans le cadre du présent recours par l'exploitant d'un camping voisin. Celui-ci émet les plus vives craintes quant à l'étang de Monsieur BROUWERS, construit au départ d'une vallée encaissée en amont de son camping dans une zone humide instable. Selon lui, le risque d'une trombe d'eau est manifeste, cet étang n'ayant pas été construit moyennant le respect de mesures de sécurité très strictes".

Le 22 mai 1997, le Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, accueille le recours, annule la décision de la députation permanente et refuse le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que la parcelle en cause est reprise en zone agricole au plan de secteur de VERVIERS-EUPEN approuvé par Arrêté royal du 23 janvier 1979;

Considérant, d'une part, que la création d'un étang pourrait être admissible dans une telle zone lorsqu'il est établi de manière à valoriser les terrains environnants du point de vue agronomique; que tel n'est pas le cas, en l'espèce;

Considérant, d'autre part, que sur le plan urbanistique, rien ne justifie sa présence;

Considérant que la division de la Nature et des Forêts de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement du Ministère de la Région wallonne a émis, en date du 19 avril 1995, un rapport défavorable sur la création litigieuse;

Considérant que ledit rapport précise que «l'étang réalisé modifie fortement l'aspect général de bocage, caractéristique du pays de Herve, et dégrade la structure paysagère du vallon encaissé»;

Considérant, en effet, que l'étang se situe au milieu d'une prairie inscrite en pleine zone agricole herbagère, entourée de toutes parts de prairies de bonne valeur agrologique;

Considérant que l'implantation contestée a été réalisée en dépit de toute logique, à un endroit où n'existait aucune dépression naturelle du terrain; que, dès lors, d'importants remaniements du relief du sol ont été mis en oeuvre, par des déblais au point haut et par la création de talus au point bas;

Considérant, en conséquence, que l'aspect très artificiel de l'étang, lequel se révèle fort perceptible au sein d'un paysage ouvert, ne s'intègre absolument pas dans un tel environnement; qu'en outre, les plantations prévues autour dudit étang, d'une part, ne solutionnent en rien le choix d'une implantation non acceptable, et, d'autre part, risquent d'altérer la valeur paysagère des pâtures environnantes;

Considérant que le rapport susmentionné du 19 avril 1995 de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement précise également que «le deuxième trop-plein réalisé sur le lit du ruisseau pose problème. Les berges ont été modifiées, le lit du ruisseau a été creusé et élargi sur 8 mètres de largeur et un barrage a été construit ! De plus, les eaux qu'il contient étant plus chaudes que l'eau du ruisseau, le rejet en aval risque de modifier les caractéristiques physiques des eaux du ruisseau»;

Considérant, en outre, que le même rapport poursuit en relevant qu'«aucun dispositif de type grille à poissons n'apparaît dans le projet introduit par le demandeur, alors que des poissons risquent d'être introduits dans l'étang»;

Considérant, enfin, que ledit rapport conclut en affirmant qu'«au vu de ce qui précède, les lieux devraient être remis dans leur état initial»;

Considérant, dès lors, qu'en vue de préserver le bon aménagement des lieux et les qualités paysagères et agrologiques de cette zone herbagère, il importe d'accueillir le recours du Fonctionnaire délégué".

L'arrêté attaqué est notifié au requérant par lettre du 4 juin 1997;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de l'erreur, de l'inexactitude et de la contradiction dans les motifs de l'acte attaqué; qu'analysant chacun de ceux-ci, il estime que, dans le premier considérant, la partie adverse n'explique pas pourquoi l'étang n'est pas de nature à valoriser les terrains environnants du point de vue agronomique et qu'au contraire, l'étang a réduit la surface marécageuse;

que, selon lui, dans les deuxième et troisième considérants, la partie adverse n'explique pas pourquoi l'étang modifie fortement l'aspect général de bocage et ne s'intègre pas dans la structure paysagère du vallon encaissé; que le requérant relève dans l'acte attaqué deux affirmations contradictoires : il y est indiqué à la fois que le vallon est "encaissé" et qu'à l'endroit litigieux il n'existe "aucune dépression naturelle du terrain"; qu'en outre, il conteste l'appréciation que la partie adverse donne de l'intégration du vallon dans le paysage : il n'y a pas "d'importants remaniements du relief du sol", l'étang n'est perceptible ni de la rue de Terstraeten ni dans le paysage, qui, contrairement à ce que relève l'acte attaqué, n'est pas un "paysage ouvert"; qu'enfin, il conteste l'affirmation de la partie adverse selon laquelle les arbres d'essence régionale plantés autour de l'étang altèrent "la valeur paysagère des pâtures environnantes", mais qui omet que "d'importantes plantations d'arbres" existent dans le paysage;

Considérant que la partie adverse répond par une analyse de chacun des considérants de l'acte attaqué; qu'elle estime que le premier considérant ne doit pas être isolé des autres motifs de l'acte, et notamment de l'avis de la division de la nature et des forêts du 19 avril 1995, qui a considéré que la création de l'étang ne valorisait pas les qualités intrinsèques de la zone concernée; que, selon elle, cette appréciation n'est pas déraisonnable, compte tenu des "importantes modifications du relief du sol qui ont été nécessaires pour réaliser l'étang"; qu'elle fait valoir que le deuxième considérant, qui, comme le premier, ne doit pas être isolé des autres, ne révèle pas qu'elle ait apprécié de manière déraisonnable que l'implantation de l'étang "dégrade la structure paysagère du vallon et modifie fortement l'aspect général de bocage"; qu'elle soutient que le troisième considérant ne contient aucune contradiction, qu'en effet, "l'étang s'installe au départ d'une vallée encaissée, en amont de celle-ci, à un endroit où il n'y a aucune dépression" et que "ce sont précisément les travaux de modification du relief du sol, qui ont été réalisés à un endroit où il n'existait aucune dépression naturelle du terrain, qui ont fortement remis en cause l'aspect paysager, caractéristique de la région"; qu'en outre, elle rappelle les dimensions de l'étang, qui expliquent que le relief du sol a subi d'importants remaniements, et que "l'étang saute aux yeux lorsque l'on contemple le paysage, très vaste et composé de prairies"; qu'enfin, selon elle, les pièces versées au

dossier et, notamment, les photographies des lieux, témoignent du caractère ouvert du paysage et de l'absence "d'importantes plantations d'arbres";

Considérant qu'en réplique, le requérant affirme que le caractère marécageux de la zone est une donnée objective, démontrée par la très faible valeur cadastrale du terrain et que, dès lors, l'étang ne peut dévaloriser les terrains environnants d'un point de vue agronomique; qu'il dépose des photographies qui, selon lui, "démontrent que l'étang n'est pratiquement pas visible et qu'en outre les aménagements sont dérisoires"; qu'il précise que l'étang se situe dans un vallon; que, dans son dernier mémoire, le requérant insiste sur la contradiction qu'il aperçoit dans la motivation; que, selon lui, "ou bien l'étang se situe en dehors du vallon encaissé et il s'agit d'un problème de pure opportunité et le moyen n'est pas fondé, ou alors, l'étang se trouve dans un vallon encaissé et il est contradictoire et erroné de prétendre que l'étang est situé dans un paysage ouvert et, alors, (son) moyen est totalement fondé"; que le requérant dépose de nouvelles photos permettant à son estime d'apprécier qu'il ne s'agit pas d'un problème de pure opportunité; que, subsidiairement, il demande une vue des lieux; qu'enfin, il insiste sur le fait que les pâtures, aussi bien celles où se trouve l'étang que les pâtures environnantes, ont un faible revenu cadastral parce que, agronomiquement, ces pâtures ne sont pas productives et ne présentent pas une flore particulièrement intéressante pour l'élevage du bétail; qu'il est donc, selon lui, erroné de prétendre que l'étang se situe au milieu d'une prairie inscrite en pleine zone agricole herbagère entourée de toute part de prairies de bonne valeur agrolologique;

Considérant que si le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour substituer son appréciation des faits à celle qu'en donne l'autorité administrative, il peut par contre sanctionner cette appréciation si elle apparaît manifestement déraisonnable ou si elle repose notamment sur des motifs contradictoires; qu'en l'espèce, il est contradictoire, d'une part, de situer l'étang dans un paysage de bocage, caractéristique du pays de Herve, et dans un vallon encaissé, et, d'autre part, de considérer que l'étang se révèle fort perceptible au sein d'un paysage ouvert; qu'en effet, le bocage est caractérisé par le développement des enclos et des haies (v. Pierre George, Dictionnaire de la géographie, PUF, 1970, p. 44), comme le laissent apparaître les photos déposées par les parties et

notamment celles annexées au dernier mémoire du requérant; que le bocage est généralement opposé à l'"openfield", lequel est défini comme un paysage agraire de "champs ouverts" ou de "campagne" (Ibidem, p. 303), ce qui correspond à la notion de paysage ouvert; que l'absence d'intégration paysagère de l'étang est un des motifs de l'acte attaqué; qu'il n'apparaît pas surabondant; qu'il n'est dès lors pas certain que l'auteur de l'acte aurait pris la même décision sur la base des autres motifs; que le moyen est par conséquent fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 22 mai 1997, annulant la décision du 6 juillet 1995 de la députation permanente du conseil provincial de Liège accordant à Adolphe BROUWERS un permis de bâtir un étang, rue de Terstraeten à Gemmenich (Plombières), sur une parcelle cadastrée section A, 334b.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt-et-un février deux mille deux par :

M ^{mes} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GEHLEN.