CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 196.671 du 6 octobre 2009

A. 184.972/XIII-4670

En cause : **l'Association sans but lucratif COLLECTIF DES GRANDS PRES,**

ayant élu domicile chez
M^me^ Liliane PETERS,
rue de Marbaix 16/10
6120 Ham-sur-Heure,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme THOMAS & PIRON,

ayant élu domicile chez
Me Philippe CASTIAUX, avocat,
cour du Curé Letellier 2B
7000 Mons.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 23 août 2007 par l'association sans but lucratif COLLECTIF DES GRANDS PRES qui demande l'annulation du "permis d'urbanisme accordé le 7 juillet 2007 à la société anonyme THOMAS & PIRON, pour la construction d'un commissariat central pour la zone de police 5338 GERMINALT sur un bien situé rue du Calvaire à Ham-sur-Heure-Nalinnes, cadastré section C, n° 241d2";

Vu la requête introduite le 20 septembre 2007 par laquelle la société anonyme THOMAS & PIRON demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'arrêt n° 178.585 du 15 janvier 2008 accueillant la requête en intervention introduite par la société anonyme THOMAS & PIRON, sursoyant à statuer et renvoyant l'affaire à la procédure ordinaire;

Vu l'arrêt n° 181.960 du 10 avril 2008 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 28 avril 2008 par l'association sans but lucratif COLLECTIF DES GRANDS PRES;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 29 août 2008 accueillant la demande en intervention dans la procédure au fond introduite par la société anonyme THOMAS & PIRON;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M^me^ MARTOU, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties, les demandes de poursuite de la procédure de la partie requérante et de la partie adverse et le dernier mémoire de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 3 septembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^er^ octobre 2009 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, M^me^ L. PETERS, comparaissant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Ph. CASTIAUX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ MARTOU, 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 de la requête peuvent être exposés comme suit :

1. Le 7 novembre 2006, l'A.S.B.L. COLLECTIF DES GRANDS PRES adresse au fonctionnaire délégué une copie de la lettre de réclamation qu'elle a envoyée au bourgmestre de la commune de Ham-sur-Heure-Nalinnes. Elle précise que son objet social est le suivant : "la défense environnementale du lieu dénommé «Les Grands Prés» et des droits de ses riverains et proches habitants relatifs à la jouissance des biens qu'ils y occupent". La requérante adresse au bourgmestre une copie de ses statuts, dont le dépôt légal a été effectué le 23 octobre 2006.

2. Le 22 février 2007, la S.A. THOMAS & PIRON introduit une demande de permis d'urbanisme qui porte sur la construction d'un commissariat central pour la zone de police, sur un bien sis à Ham-sur-Heure-Nalinnes, rue du Calvaire, et cadastré 1ère division, section C, no 241x. Il en est accusé réception le 22 février 2007. Le projet est inscrit au plan de secteur en zone d'habitat.

3. Une enquête publique est organisée par la commune de Ham-sur-Heure-Nalinnes du 30 mars au 16 avril 2007, "en application de l'article 127, § 3, du CWATUP, car le projet n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques du plan communal d'aménagement no 1". Des réclamations sont déposées, dont celle de l'A.S.B.L. COLLECTIF DES GRANDS PRES, partie requérante.

4. Le 10 mai 2007 est transmis au fonctionnaire délégué l'avis du collège communal de Ham-sur-Heure-Nalinnes du 7 mai 2007.

5. Le 7 juillet 2007, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme à la S.A. THOMAS & PIRON. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours; que, selon elle, il ressort des déclarations mêmes de l'association requérante qu'elle s'est constituée pour les besoins de la cause et que le collectif des riverains s'est constitué pour pouvoir contester le projet de construction du commissariat central pour la zone de police 5338 GERMINALT; qu'elle estime que la partie requérante ne peut démontrer, par la preuve d'une activité durable, que son objet statutaire est réellement

mis en oeuvre; qu'elle soutient que l'existence de l'A.S.B.L. requérante est uniquement liée au projet litigieux et que le recours doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt;

Considérant que l'intervenante également fait valoir que l'association requérante a été constituée pour les besoins de la cause, et qu'à défaut de pouvoir démontrer, par une activité durable, que son objet statutaire était réellement mis en oeuvre, sa requête doit être déclarée irrecevable à défaut d'intérêt; qu'elle ajoute que tous les signataires de la requête sont des voisins proches du projet et disposent dès lors "d'un intérêt propre à introduire un recours à l'encontre de l'acte attaqué, en telle sorte que leur intérêt se confond avec celui de l'association requérante et que l'intérêt de celle-ci est limité à l'intérêt individuel de ses membres";

Considérant qu'il ressort des pièces produites aux dossiers des parties que, dès le 15 janvier 2006, s'est constitué un "collectif" de dix-sept riverains du "site des Grands Prés", lequel prend contact avec le collège des bourgmestre et échevins en raison, d'une part, de publications dans la presse régionale et, d'autre part, de l'abattage d'arbres et d'arrachage de haies sur le site; que ce collectif reçoit une réponse le 3 février 2006; que, le 18 octobre 2006, est constituée l'A.S.B.L. COLLECTIF DES GRANDS PRES, dont l'acte constitutif et les statuts sont déposés le 23 octobre 2006; que le 7 novembre 2006, l'A.S.B.L. adresse copie desdits statuts au bourgmestre de Ham-sur-Heure-Nalinnes et au fonctionnaire délégué; que, par courrier de la même date, l'A.S.B.L. fait valoir auprès du bourgmestre et du fonctionnaire délégué les raisons pour lesquelles elle s'oppose au projet litigieux, à savoir le choix du site au centre même du village alors que la commune envisage la création sur son territoire d'une ou de plusieurs zones susceptibles de l'accueillir, le caractère inondable du terrain, l'étroitesse de la rue et les nuisances dues à la circulation; qu'à la suite de cette lettre, le bourgmestre a organisé, le 29 novembre 2006, une réunion à laquelle ont exclusivement été conviés les membres de l'A.S.B.L.; que cette dernière a rédigé un compte rendu de ladite réunion à l'intention du fonctionnaire délégué; qu'elle est ensuite intervenue dans l'enquête publique; que l'acte attaqué fait mention de la réclamation introduite en citant expressément l'A.S.B.L. requérante;

Considérant qu'il n'est pas contesté que l'objet social de la requérante comprend "la défense environnementale du lieu dénommé Les Grands Prés" et "la défense des droits de ses riverains et proches habitants relatifs à la jouissance des biens qu'ils y occupent";

Considérant qu'en son premier aspect tout au moins, l'A.S.B.L. poursuit ainsi un intérêt collectif qui ne se confond pas avec l'intérêt général et qui dépasse

l'intérêt individuel de ses membres pour ce qui concerne la défense environnementale d'un site limité géographiquement;

Considérant que lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est notamment requis que son objet social soit poursuivi, pour éviter la constitution de personnes morales pour les seuls besoins d'un procès et écarter les recours d'associations à l'existence purement formelle; qu'en l'espèce, si le collectif "Les Grands Prés" a adopté une personnalité juridique à l'occasion du projet litigieux, ce qui ne peut lui être reproché sous peine de porter atteinte à la liberté d'association, rien n'indique que l'objet social qui s'inscrit dans la continuité de l'activité de ce collectif ne sera pas poursuivi; que le dossier révèle l'accomplissement d'actes concrets conformes à la poursuite de l'objet social; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que l'intervenante fait valoir une seconde exception; qu'elle constate que la requête, intitulée "requête en annulation et demande de suspension", est dépourvue de dispositif et que, dans le corps de celle-ci, il n'est fait état que d'une demande de suspension; qu'elle en déduit qu'il ressort du libellé même de la requête que la requérante ne postule que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et qu'à défaut d'avoir introduit une requête en annulation dans le délai qui lui était imparti pour ce faire, son recours en annulation doit être déclaré irrecevable;

Considérant que, conformément à l'article 8, 1°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, la requête unique s'intitule "recours en annulation et demande de suspension"; que l'association requérante y développe des moyens "susceptibles de justifier l'annulation de l'acte", avant de développer la "motivation de la demande de suspension", en l'occurrence, l'exposé du risque de préjudice grave et difficilement réparable requis par l'article 8, 3° de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité; que s'il est exact que la requérante identifie le permis attaqué comme l'acte "faisant l'objet de la demande de suspension", à aucun stade de la procédure les parties à la cause ou le Conseil d'Etat ne se sont mépris sur la portée exacte de la requête unique; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 334, 336 et 337 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) en ce que les formalités prescrites à peine de nullité de l'enquête publique n'ont pas été accomplies, et de l'article 114 du CWATUP en ce que la demande de permis d'urbanisme n'a par conséquent pas été valablement soumise aux mesures particulières de publicité; que, dans la seconde branche du moyen, elle expose en quoi elle estime que l'avis d'enquête publique ne décrit pas bien le projet, n'indique

pas les dérogations au plan communal d'aménagement n° 1 de la commune de Ham-sur-Heure-Nalinnes, approuvé par arrêté royal du 22 décembre 1951 (plan communal d'aménagement (P.C.A.) n° 1) applicable à la parcelle concernée et présente un montage photographique erroné; qu'elle soutient que le dossier soumis à consultation au service d'urbanisme de la commune de Ham-sur-Heure-Nalinnes ne faisait aucune mention des motifs de non-conformité avec le P.C.A., ni d'ailleurs du contenu de ce P.C.A., et que ce n'est que sur sollicitation du service en question qu'elle a été informée de la dérogation relative à la destination des constructions admises dans la zone, seule visée dès lors dans sa réclamation; qu'elle ajoute que ce n'est qu'en analysant la motivation du permis attaqué qu'elle a découvert qu'il existait au moins trois autres motifs de non-conformité ayant fait l'objet d'une dérogation d'office;

Considérant que la partie adverse ne répond pas au moyen;

Considérant que, sur la seconde branche du moyen, l'intervenante estime que la requérante n'a pas d'intérêt à faire grief à l'avis d'enquête publique d'être irrégulier pour ne pas comporter dans son libellé d'indications sur le cas de dérogation au P.C.A. ainsi que sur les caractéristiques du projet tenant à la modification de la voirie et à l'aménagement de la circulation étant donné qu'il ressort de la réclamation qu'elle a introduite qu'elle était parfaitement au courant de la dérogation au P.C.A., qu'elle est intervenue à l'enquête publique et a pu faire valoir ses observations;

Considérant qu'en réplique, la requérante relève qu'il n'est pas contesté que ni l'avis d'urbanisme ni le dossier relatif à l'enquête publique n'indiquaient la nature des dérogations au P.C.A. et que la seule des quatre dérogations dont elle a pu avoir connaissance était celle relative à la zone d'habitat;

Considérant qu'en son dernier mémoire l'intervenante soutient que l'article 127, § 3 du CWATUP, cité comme premier motif d'enquête, subordonne la délivrance du permis d'urbanisme par le fonctionnaire délégué à enquête publique lorsque le projet déroge aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement; qu'elle estime que la requérante a eu la possibilité de participer à l'enquête publique et que sa réclamation démontre que l'avis d'enquête était "suffisamment bien libellé"; qu'elle rappelle que, dans le cadre de l'article 127, § 3 du CWATUP, le collège communal ne doit pas demander au fonctionnaire délégué d'accorder des dérogations, puisque celui-ci est "l'autorité délivrante"; qu'elle se base sur les travaux préparatoires du décret du 27 octobre 2005 qui a abrogé l'article 110 du CWATUP pour affirmer qu'en en transférant la substance dans l'article 127, § 3, le législateur décrétal a sciemment omis la référence à l'obligation de justifier le caractère exceptionnel de la dérogation pour la

délivrance des permis publics et que, dès lors, les articles 113 et 114 du CWATUP ne s'appliquent pas en l'espèce;

Considérant qu'à la suite de l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme par la S.A. THOMAS & PIRON portant sur la construction d'un commissariat central pour la zone de police "5338 GERMINALT" de Gerpinnes, Ham-sur-Heure-Nalinnes, Montigny-le Tilleul et Thuin, et étant donné que le projet n'était pas conforme aux prescriptions urbanistiques du P.C.A. n° 1, une enquête publique a été organisée, en application de l'article 127, § 3, du CWATUP;

Considérant que cette disposition, telle qu'elle était applicable au moment où l'acte attaqué a été pris, indiquait ce qui suit :

" Art. 127. [...]

§ 3. Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1er, 3°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1er, alinéa 1er, 1°, 2°, 4°, 5° et 7°, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement";

Considérant que, quand elle est imposée par le législateur, la tenue de l'enquête publique est une formalité substantielle de l'acte qui en fait l'objet; que les autorités doivent en assurer l'effet utile, de manière à ce que les habitants directement concernés par le projet aient effectivement la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations en toute connaissance de cause;

Considérant que les modalités des enquêtes publiques sont déterminées par les articles 332 et suivants du CWATUP; que l'article 336 du Code concerne les obligations incombant à l'autorité communale en matière d'affichage dans le cadre des enquêtes publiques et renvoie à l'annexe 26 qui comporte en son libellé, en guise de note de bas de page au point 2, l'obligation de "décrire succinctement le projet et les caractéristiques justifiant l'obligation de procéder à une enquête publique";

Considérant qu'en prescrivant l'indication, dans les avis d'urbanisme, des caractéristiques du projet justifiant l'obligation de procéder à une enquête publique, les auteurs du CWATUP ont voulu permettre aux riverains de faire valoir leurs observations ou réclamations en pleine connaissance de cause et leur éviter dès lors la nécessité de s'informer par eux-mêmes des dérogations éventuellement nécessaires;

Considérant qu'en l'espèce, l'avis d'enquête est libellé comme suit :

" le projet présente les caractéristiques suivantes : une enquête publique est requise en application de l'article 127, § 3, du CWATUP car le projet n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques du plan communal d'aménagement n° 1";

Considérant que ni l'avis d'enquête publique, qui se borne à mentionner que le projet n'est pas conforme aux prescriptions du P.C.A. n° 1 et qu'il implique l'application de l'article 127, § 3, du CWATUP, ni le dossier disponible au service d'urbanisme de la commune, ne spécifient quels sont les motifs de non-conformité au P.C.A. n° 1; que, dans sa réclamation déposée dans le cadre de l'enquête publique, la partie requérante n'a critiqué le projet que sous le seul aspect de la prescription relative à la destination des constructions admises dans la zone et non sur la question de l'implantation non mitoyenne en zone de cours et jardins, la question du gabarit ou même la question du trottoir, dérogations dont il n'est pas prouvé qu'elle avait connaissance; qu'elle n'a dès lors pas été mise en mesure de faire valoir, le cas échéant, ses objections à l'égard de ces dérogations;

Considérant que si les dérogations suscitées par le projet ne devaient pas être mentionnées in extenso sur l'avis d'urbanisme, il appartenait à tout le moins à l'autorité communale de mettre à la disposition des personnes participant à l'enquête publique un dossier d'urbanisme complet qui devait identifier toutes les dérogations concernées, sans qu'il soit nécessaire de faire le départ entre les éventuelles dérogations vénielles ou substantielles; que le caractère incomplet du dossier a vicié l'enquête publique; que le premier moyen est fondé en sa seconde branche,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé le permis d'urbanisme accordé le 7 juillet 2007 à la société anonyme THOMAS & PIRON pour la construction d'un commissariat central pour la zone de police 5338 GERMINALT sur un bien situé rue du Calvaire à Ham-sur-Heure-Nalinnes, cadastré section C, n° 241d2.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 350 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le six octobre deux mille neuf par :

M.	DAOUT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M.	QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN. Fr. DAOUT.