

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 199.038 du 17 décembre 2009

A. 189.443/XIII-5072

En cause : 1. **GOREUX** Marie-Rose,
 2. **MATTHYS** Solange,
 ayant toutes deux élu domicile chez
 Me Alain LEBRUN, avocat,
 place de la Liberté 6
 4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Commune d'Ans,
ayant élu domicile chez
Me Bruno COLLINS, avocat,
place Saint-Jacques 11/2
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 août 2008 par Marie-Rose GOREUX et Solange MATTHYS qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 29 avril 2008, par le fonctionnaire délégué de Liège I, à la Commune d'Ans en vue de la construction d'un stade de football à Alleur, route Militaire;

Vu l'arrêt n° 188.271 du 27 novembre 2008 accueillant la requête en intervention de la Commune d'Ans et suspendant l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 19 décembre 2008 par la partie adverse;

Vu la requête introduite le 17 septembre 2008 par laquelle la Commune d'Ans demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 13 février 2009 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les lettres valant dernier mémoire;

Vu l'ordonnance du 18 novembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 décembre 2009 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me R. LELOUP, loco Me B. COLLINS, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

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 de la présente cause ont déjà été exposés dans l'arrêt n/ 188.271 du 27 novembre 2008 qui a suspendu l'exécution de l'acte attaqué; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que les requérantes soulèvent un premier moyen pris du détournement de procédure, de la violation des articles 84 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de la violation de l'article 162 de la Constitution, d'une erreur manifeste d'appréciation "et/ou" d'une contradiction dans les motifs et, subsidiairement, d'un détournement de pouvoir; qu'en une première branche, elles contestent la qualification donnée aux installations en projet, à savoir celle d'équipements communautaires ayant pour finalité de promouvoir l'intérêt général, dès lors que le stade sera exclusivement affecté à un club de football particulier, association de droit privé, qui le prendra en location; que les requérantes observent en outre que l'intérêt du Royal football club de Liège, club qui serait le futur locataire du stade, est particulièrement bien représenté puisque l'entraîneur du club est conseiller communal à Ans tandis que deux administrateurs du club sont également échevins de cette commune; qu'ainsi, selon les requérantes, "en prétendant que l'acte attaqué promeut l'intérêt général, le fonctionnaire délégué commet une erreur manifeste d'appréciation" et, subsidiairement, "il s'associe à un détournement de pouvoir"; que, dans une deuxième branche, les requérantes estiment que la procédure de délivrance du permis aurait dû être celle prévue à l'article 84 du CWATUP et non celle utilisée, à savoir celle inscrite à l'article 127 du même Code; que, selon elles, cette dernière disposition ne pouvait s'appliquer en l'espèce étant donné que la commune d'Ans agit pour le compte d'un tiers qui n'est pas une personne morale de droit public et que le projet ne concerne ni des actes et travaux d'utilité publique, ni des constructions ou équipements de service public ou communautaires au sens de l'article 127, § 1^{er}, 2/, ou 7/, précité; qu'elles observent, en outre, qu'un stade de football n'est pas repris dans la liste des actes énumérés à l'article 274bis du CWATUP et qu'en tout état de cause, l'utilité publique du projet n'est pas justifiée; qu'en une troisième branche, présentée comme étant subsidiaire à la deuxième, les requérantes soutiennent que l'article 127, § 3, précité a été violé en ce que, d'une part, le caractère exceptionnel qui caractérise le recours à cette procédure dérogatoire n'est pas justifié et, d'autre part, qu'"on n'aperçoit pas bien au vu de [la motivation de l'acte attaqué] si le projet respecte les lignes de forces du paysage ou si le projet recompose les lignes de force du paysage"; que les requérantes supputent que le fonctionnaire délégué a voulu signifier que les installations projetées recomposaient les lignes de force du paysage et exposent qu'il lui incombait d'expliquer en quoi la composition architecturale, l'aménagement des abords et les plantations envisagées sont de nature à réaliser cet objectif, d'autant que ces dernières ne couvrent qu'une partie des pourtours du bâtiment;

Considérant que la partie adverse répond qu'"il va de soi, comme le relève l'acte attaqué, que les installations relatives au stade de football sont des équipements communautaires et que ceux-ci répondent à un besoin de la collectivité, tant sur le plan social que sportif, et qu'ils ont dès lors pour finalité de promouvoir l'intérêt général" et que la commune est bien le propriétaire et le maître de l'ouvrage du projet; que, quant au respect de l'article 127, § 3, du CWATUP, elle soutient que l'acte attaqué précise bien que les installations projetées recomposent manifestement les lignes de force du paysage au regard de la composition architecturale et de l'aménagement des abords et des plantations envisagées;

Considérant que la partie intervenante soutient, quant aux deux premières branches, que le champ d'application de l'article 127 est défini soit par référence à la qualité du demandeur, soit eu égard à la nature des travaux envisagés, soit encore compte tenu de la situation géographique du projet et que ces différents critères ne sont pas cumulatifs; que, l'intervenante étant elle-même la demanderesse du permis, elle estime être bien une autorité publique visée par l'article 274, 1/, du CWATUP; qu'elle ajoute que le stade en projet ne sera pas exclusivement affecté à un club de football; qu'elle se réfère sur ce point aux motifs de la décision entreprise et allègue que le stade "est également construit dans une perspective complémentaire par rapport aux autres infrastructures sportives déjà existantes (et) dans la perspective de permettre l'utilisation de ses équipements, précisément, par les autres infrastructures sportives"; qu'elle soutient être bel et bien la demanderesse du permis qui supportera le coût des travaux et que "la circonstance, à cet égard, que le terrain serait, notamment donné en location à une équipe de football, n'est nullement de nature à remettre en cause la qualité du maître de l'ouvrage"; qu'au sujet de la troisième branche, la partie intervenante soutient que, le niveau de la toiture du stade ne dépassant pas celui des bâtiments situés route Militaire, la motivation de l'acte entrepris est légalement suffisante "dès lors que ce constat s'impose à l'évidence au regard du contexte architectural";

Considérant que, quant aux trois branches du premier moyen, l'arrêt n/ 188.271 du 27 novembre 2008 a jugé, en suspension, ce qui suit :

- " Considérant que la procédure de délivrance des autorisations, réglée à l'article 127, s'applique de plein droit, à l'exclusion de la procédure ordinaire, dès que les conditions de son application sont réunies; qu'il s'agit donc d'une procédure exceptionnelle et que les conditions de son application doivent être interprétées restrictivement comme y invite le législateur lui-même qui dispose que l'article 127 s'applique «par dérogation» à la règle de compétence du collège des bourgmestre et échevins établie «aux articles 84 et 89»;

Considérant que l'article 127 s'applique dans un certain nombre de catégories de cas énumérées au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cet article; que, pour chaque catégorie, le législateur fixe des critères; qu'il n'y a pas lieu, pour conclure qu'un projet ressortit à l'une de ces catégories, de vérifier la présence de conditions relatives à une autre catégorie; que, dans le rapport entre les rubriques, ces critères ne sont donc pas cumulatifs; qu'il est possible, en revanche, qu'un projet relève de la procédure organisée à l'article 127 parce qu'il remplit les conditions de plusieurs catégories; qu'il y a, dans ce cas, plusieurs raisons d'appliquer l'article 127;

Considérant qu'il appartient à l'autorité saisie sur la base de l'article 127 d'établir que les conditions d'application de cet article sont réunies;

Considérant, sur la deuxième branche, que les communes sont visées à l'article 274 du CWATUP parmi les "personnes de droit public" dont le Gouvernement fait la liste prévue à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 2, 1/, pour l'application de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/ du même Code; qu'en l'espèce, la demande de permis a été introduite par la commune d'Ans et que c'est cette qualité du demandeur de permis qui a justifié l'application de l'article 127; que les requérantes n'établissent ni que la commune n'est pas titulaire du droit de bâtir ni qu'elle n'est pas en état de pouvoir elle-même mettre à exécution le permis que lui délivre le fonctionnaire délégué; que l'article 127, § 1^{er}, 1/, du CWATUP paraît constituer une base juridique adéquate en l'espèce, de telle sorte que la deuxième branche du premier moyen n'est pas sérieuse;

Considérant, sur la première branche, que les considérations relatives à l'intérêt général, aux équipements communautaires et aux besoins de la collectivité ont été émises non pas pour justifier la compétence du fonctionnaire délégué au regard des articles 84 et 127, visés au moyen, mais pour établir que les installations en question étaient admissibles dans la zone considérée; que la première branche du moyen n'est pas sérieuse;

Considérant, sur la troisième branche, qu'au moment où l'acte attaqué a été adopté, était applicable l'article 127, §3 du CWATUP, modifié par le décret du 27 octobre 2005; qu'à ce moment, la disposition était libellée de la manière suivante :

« 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 1^{er}, 3/, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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'écarter du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement»;

Considérant que la faculté de s'écarter du plan de secteur n'est pas discrétionnaire; qu'il ressort en effet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 87/2007, du 20 juin 2007, que les permis délivrés sur la base de cet article 127, § 3, sont des "permis dérogatoires au plan de secteur" (motifs B.7.3.2. et B.9.1.); que la Cour a observé aussi que "à la différence de l'article 114 du CWATUP qui s'appliquait aux dérogations au plan de secteur prévues par les articles 110bis, 111 et 112 précités du CWATUP, cette disposition ne précise pas que les dérogations au plan de secteur qu'elle autorise ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel (Doc. parl., Parlement wallon, 2004-2005, n/ 208/1, p. 3)" (motif B.9.1.), mais qu'elle a néanmoins conclu que le «principe» demeurerait que le plan de secteur était applicable et que des «dispositions dérogatoires doivent du reste toujours s'interpréter de manière restrictive et leur application doit être dûment motivée» (motif B.9.3.);

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'autorité qui veut faire application de l'article 127, § 3, du CWATUP doit d'abord chercher à appliquer le plan de secteur, ce qui demeure le principe, en rendre compte, et donner ensuite les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter l'affectation prévue par le plan dans un cas particulier où la dérogation est permise; qu'il faut, en outre, que la dérogation accordée ne conduise pas à la dénaturation du plan, c'est-à-dire qu'il conserve, après la dérogation, une portée significative dans le reste de son champ d'application;

Considérant que le passage critiqué du permis entrepris est libellé de la façon suivante :

« Considérant que le Conseil communal n'a pas adopté un rapport urbanistique et environnemental mais qu'une étude de l'ensemble de la zone a été menée, qu'elle figure en annexe à la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, que cette étude analyse le projet au regard d'un aménagement plus global de la zone, que celle-ci n'est pas mise en péril par cette première phase;
Considérant que les articles 110 à 112 et 127, § 3 sont applicables à toute zone ou partie de zone d'aménagement communal concerté mise en oeuvre conformément aux paragraphes 2, 3 et 4, dont la mise en oeuvre n'a pas encore été déterminée en application des mêmes paragraphes ou lorsque la zone d'aménagement communal concerté porte sur une ou plusieurs affectations visées à l'article 25, alinéa 3;
Considérant toutefois que le projet s'écarte formellement du plan de secteur en l'absence de rapport urbanistique et environnemental;
Considérant que l'article 127, § 3 peut trouver à s'appliquer dans la mesure où le projet respecte les lignes de force du paysage»;

Considérant que les parcelles à construire sont reprises au plan de secteur dans une zone d'aménagement communal concerté (ZACC); que, en principe, il appartient à l'autorité communale de mettre en oeuvre cette ZACC de la manière prévue à l'article 33 du CWATUP; que la ZACC est une zone dont la mise en oeuvre dépend de la commune et que celle-ci peut exprimer ses choix d'aménagement en affectant la zone à tel ou tel usage, comme le prévoit le législateur à l'article 33 du CWATUP; que, s'agissant de donner, à une partie de ZACC, une affectation d'urbanisation au sens de l'article 25, alinéa 2, du même Code, cette mise en oeuvre est subordonnée à l'adoption par le conseil communal d'un rapport urbanistique et environnemental; que l'acte attaqué fait état d'une étude d'ensemble de la zone, menée par la commune, qui n'est pas le rapport urbanistique et environnemental prévu à l'article 33 du CWATUP, mais qui «analyse le projet au regard d'un aménagement plus global de la zone»; que, certes, l'acte attaqué et les documents de référence indiquent les raisons qui ont conduit au choix de cet emplacement (zone devenue impropre à l'habitat et proche d'infrastructures sportives déjà existantes), mais que l'acte attaqué n'exprime pas les raisons de ne pas appliquer l'article 33 comme le prévoit le législateur, c'est-à-dire en réglant l'affectation de la zone par un rapport urbanistique et environnemental; que l'application du principe semblait s'imposer d'autant plus que la demanderesse du permis paraît être en mesure de mettre en oeuvre elle-même la ZACC et que ce rapport urbanistique et environnemental aurait sans doute pu donner au territoire concerné une affectation propre à accueillir le projet;

Considérant, en ce qui concerne la dérogation, que le législateur n'a pas exclu qu'elle soit possible dans une ZACC non encore mise en oeuvre; que certes, l'article 33, § 5, du CWATUP, applicable en l'espèce, rend explicitement applicable dans la ZACC les dérogations généralement permises aux articles 110 à 112 et que cet article 33, § 5, ne fait pas de référence à l'article 127, § 3; que, toutefois, cette ouverture à la dérogation en ZACC semble suffisamment exprimée par le jeu combiné des articles 33, § 5, et 127, § 3, pour conclure que l'article 127, § 3, peut

s'appliquer dans une ZACC non mise en oeuvre sans violer le décret et l'exigence légale de rapport urbanistique et environnemental; que le fait que le décret du 20 novembre 2007 «modifiant les articles 1^{er}, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant l'article 42bis et modifiant les articles 1^{er}, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1^{er} bis, 1^{er}ter, 2bis et 9bis» ait prévu expressément, au nouvel article 33, § 8, du CWATUP que le recours à l'article 127, § 3, était applicable à une ZACC non mise en oeuvre, ne semble pas de nature à exclure que cela fût déjà possible avant cette précision; qu'en l'espèce, l'acte attaqué se borne à considérer que l'article 127, § 3, peut trouver à s'appliquer dans la mesure où le projet respecte ou recompose les lignes de force du paysage; que cette condition importante ne suffit pas à justifier la décision de déroger qui requiert d'abord de l'autorité un exposé et une appréciation des raisons de ne pas appliquer le plan; que ni l'extrait donné ci-dessus, ni le reste de la décision attaquée ne contient de justification du besoin de recourir au mécanisme dérogatoire, ce qui ne permet donc pas de comprendre pourquoi l'utilisation de cette procédure dérogatoire était nécessaire dans les circonstances de l'espèce; que, sur ce point, la branche du moyen est sérieuse; que, dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de vérifier que la condition de respect ou de recomposition des lignes de force du paysage a été correctement appliquée»";

Considérant que ni la partie adverse, ni la partie intervenante n'apportent d'autres éléments quant à ce premier moyen, dans leurs derniers écrits de procédure;

Considérant que, pour les motifs exposés dans l'arrêt n/ 188.271, précité, le premier moyen en sa troisième branche est, en conséquence, fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 29 avril 2008, par le fonctionnaire délégué de Liège I, à la Commune d'Ans en vue de la construction d'un stade de football à Alleur, route Militaire.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 825 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 700 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 dix-sept décembre deux mille neuf par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M ^{lle} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.