

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 212.497 du 6 avril 2011

A. 178.351/XIII-4352

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée
HUPPERTS ET FILS,**
ayant élu domicile chez
Me Hervé DE VILLE, avocat,
avenue de Spa 46
4800 Verviers,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 novembre 2006 par la société privée à responsabilité limitée HUPPERTS ET FILS qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 6 septembre 2006 qui lui refuse, sur recours, un permis unique visant la construction et l'exploitation d'une entreprise de production de fibres recyclées naturelles, végétales, artificielles et synthétiques rue Zénobe Gramme à Andrimont-Dison;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, 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 et la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 21 février 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 31 mars 2011 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me H. DE VILLE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me S. GRUBER, loco Mes E. ORBAN de XIVRY et J.-Fr. CARTUYVELS, avocat, comparaisant pour la partie adverse.

Entendu, en son avis contraire, M^{me} FRANCK, 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 se présentent comme suit :

1. Le 28 février 2006, la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) HUPPERTS ET FILS dépose une demande de permis unique auprès de l'administration communale de Dison pour la construction et l'exploitation d'une entreprise de recyclage de matières textiles qui serait située route Zénobe Gramme à Andrimont-Dison.

Le bien est repris en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Verviers-Eupen et se trouve dans un zoning de la S.C.R.L. Services Promotion Initiatives en province de Liège, en abrégé SPI+.

2. Dans l'établissement en projet, doivent intervenir des installations ou activités visées par plusieurs rubriques de classe 2 et 3 à l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

3. Une enquête publique est organisée du 27 mars au 10 avril 2006 et ne donne lieu à aucune observation.

4. Le 18 avril 2006, le collège des bourgmestre et échevins de Dison remet un avis favorable conditionnel. Cet avis est muet au sujet du fait que la parcelle serait traversée par un ou des chemins vicinaux.

5. Le 15 juin 2006, un permis unique est délivré par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué.

Ce permis indique notamment "que le service technique communal signale la présence de deux chemins vicinaux sur la parcelle" et arrête notamment que "l'exploitant sollicite - avant la mise en œuvre du permis - les services provinciaux en vue de déplacer ou de déclasser les chemins vicinaux traversant la parcelle" (en page 7) et que "l'exploitant constitue une sûreté de 120.000 € au bénéfice du Gouvernement wallon, selon les modalités suivantes [...]" (en page 24).

6. Le 4 juillet 2006, la requérante introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Ce recours porte exclusivement sur le montant de la sûreté réclamée.

7. Le 6 septembre 2006, suivant l'avis de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) donné le 10 août 2006 et le rapport de synthèse rédigé le 22 août 2006, le Ministre infirme la décision prise en première instance le 15 juin 2006 et refuse le permis unique pour le motif suivant :

" Considérant, vu l'effet dévolutif du recours, que l'administration est chargée de réexaminer la demande de permis dans sa globalité;

Considérant qu'il ressort de l'examen du projet qu'il serait implanté à tout le moins sur l'assiette du sentier vicinal n°44, voire même du sentier n°39;

Considérant toutefois que le conseil communal ne s'est pas prononcé sur cette question, au mépris des articles 128 et 129 du CWATUP; que de même, aucune des formalités visées aux articles 27 à 29 de la loi du 10 avril 1841 relative aux chemins vicinaux concernant la modification, la suppression ou l'abandon d'un chemin ou sentier n'a été remplie dans le cas présent;

Considérant par conséquent que le permis unique sollicité doit être refusé".

Cet arrêté est l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des formes substantielles de l'acte, des principes généraux de bonne administration, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en vertu d'un défaut de motivation; qu'elle observe que l'unique motif du refus est l'absence de décision du conseil communal relative aux sentiers communaux se trouvant sur le terrain de la requérante et que l'acte attaqué se fonde sur la violation des articles 128 et 129 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); que, dans une première branche, elle soutient que ces articles ne sont pas applicables au permis unique, mais uniquement au permis de lotir, au permis d'urbanisme et aux actes et travaux impliquant des modifications à la voirie communale ou aux réseaux s'y rapportant; que, à son sens,

cette base légale est incorrecte et que la motivation manque dès lors en droit; qu'elle ajoute que, dans le cas d'un projet mixte, lorsque le conseil communal n'a pas été appelé à se prononcer sur la question de voirie ou s'est abstenu de se prononcer sur cette question, et qu'un recours a été introduit conformément à l'article 95, il appartient au Gouvernement, conformément à l'article 96, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, précité, de convoquer le conseil communal; qu'elle juge que le Gouvernement n'a pas respecté la procédure réglée à l'article 96 en ne convoquant pas le conseil communal; qu'elle fait valoir, en outre, qu'en s'abstenant de convoquer le conseil communal et en refusant néanmoins le permis, il invoque sa propre négligence au mépris du principe de bonne administration et de la légitime confiance que les administrés sont en droit de placer dans l'administration; que, dans une seconde branche, elle expose que le refus de permis est basé sur la violation d'une législation - la loi du 10 avril 1841 - "qui n'intéresse pas la législation de l'urbanisme"; qu'elle affirme que les permis d'urbanisme, de lotir et unique ne peuvent être attribués qu'en considération des dispositions propres à la législation de l'urbanisme; qu'à ses yeux, aussi légitime que soit son intervention, le Gouvernement ne pouvait refuser le permis sur la base d'une législation étrangère à l'urbanisme sans commettre une erreur de droit; qu'elle estime aussi qu'il ne revenait pas au Gouvernement de se prononcer sur les formalités à remplir pour modifier, supprimer, déplacer ou maintenir les chemins communaux à l'occasion d'une demande de permis unique; qu'elle conclut que la décision est illégale quant à ses motifs de droit;

Considérant que la partie adverse répond, sur les deux branches réunies, qu'il n'est pas contesté que le projet va s'implanter sur l'assiette de sentiers vicinaux et que la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux est dès lors applicable en l'espèce; qu'elle observe que cette loi organise en ses articles 27 et 29 une procédure spécifique qui fait intervenir d'autres autorités que les autorités communales; qu'elle remarque que l'articulation de cette législation avec les dispositions du CWATUP et du décret relatif au permis d'environnement en matière de voirie communale "n'est pas spécifiée"; qu'elle concède que l'acte attaqué contient une erreur matérielle en ce qu'il vise les articles 128 et 129 du CWATUP, mais constate que l'article 96 du décret relatif au permis d'environnement est "probablement applicable en l'espèce" et que la procédure prévue par la loi du 10 avril 1841 constituait un préalable indispensable à l'octroi du permis; qu'à son sens, tant que cette procédure organisée par les articles 27 à 29 de ladite loi n'est pas terminée, le conseil communal n'est pas en mesure de délibérer utilement conformément à l'article 96, § 1^{er}, du décret précité; qu'elle explique que si, dans cet article 96 le conseil communal est seul compétent pour délibérer, par contre, dans la loi du 10 avril 1841, le pouvoir de décision revient à la députation permanente, au risque d'obtenir des décisions contradictoires dans l'ordre juridique interne; qu'elle

y voit la raison pour laquelle elle n'a pas estimé devoir enjoindre au conseil communal de délibérer, conformément à l'article 96, § 1^{er}, alinéa 3, précité; qu'elle conclut n'avoir pas eu d'autre choix que de refuser le permis;

Considérant que la requérante réplique qu'il n'appartient pas à la partie adverse de se prononcer sur l'utilité de solliciter l'avis du conseil communal sur la question de la voirie et que celle-ci doit solliciter cet avis préalablement à la délivrance du permis; qu'elle soutient qu'un permis délivré sans que le conseil communal se soit prononcé sur les voiries est irrégulier et doit être annulé par le Conseil d'Etat et qu'il a été jugé qu'à défaut de décision préalable du conseil communal sur la voirie, le collège des bourgmestre et échevins ne peut apprécier en connaissance de cause la conformité du projet avec le bon aménagement des lieux; qu'elle ajoute que le conseil communal aurait pu, avant de se prononcer sur la question, solliciter de la députation permanente qu'elle statue sur la suppression du chemin communal litigieux et que l'argument du risque de décisions contradictoires n'est donc pas pertinent en l'espèce;

Considérant, sur les deux branches du moyen, qu'il ressort de l'article 97 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement que les articles 128 et 129 du CWATUP ne sont pas applicables à la procédure de demande de permis unique; qu'en ce qu'il vise ces articles, l'acte attaqué contient une erreur matérielle; que, toutefois, l'article 96 du décret précité, applicable en l'espèce, avait une portée analogue;

Considérant que, dans le texte applicable à la demande, l'article 96 du même décret disposait comme suit :

" § 1^{er}. Lorsque le projet mixte implique l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé de voies de communication communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci, le conseil communal prend connaissance des résultats de l'enquête publique et délibère sur les questions de voirie avant que l'autorité compétente ne statue sur la demande de permis.

Les délais visés à l'article 93 peuvent dans ce cas être prorogés par décision de l'autorité compétente. La durée de la prorogation ne peut excéder soixante jours.

Lorsque le conseil communal n'a pas été appelé à se prononcer sur la question de voirie ou qu'il s'est abstenu de se prononcer sur la question de voirie et qu'un recours a été introduit conformément à l'article 95, le conseil communal est convoqué à l'initiative du Gouvernement. Le conseil communal se prononce sur la question de voirie et communique sa décision dans un délai de soixante jours à dater de la convocation du Gouvernement. Dans ce cas, les délais visés à l'article 95, § 6, sont prorogés du délai utilisé par le conseil communal pour communiquer sa décision.

§2. Lorsque le projet mixte est situé le long d'une voie de la Région ou de la province, l'avis de l'administration intéressée est sollicité";

Considérant qu'il n'est pas contesté que le projet va s'implanter sur l'assiette de sentiers vicinaux; qu'il n'est pas soutenu que ces chemins inscrits à l'atlas auraient été prescrits par non usage;

Considérant que les articles 27, 28 et 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux disposent comme suit :

" Art. 27. Les conseils communaux sont tenus de délibérer, à la réquisition de la députation du conseil provincial, sur l'ouverture, le redressement, l'élargissement et la suppression des chemins vicinaux.

En cas de refus de délibérer ou de prendre les mesures nécessaires, la députation peut, sous l'approbation du Roi, ordonner d'office les travaux et acquisitions, et pourvoir à la dépense, en suivant les dispositions du chapitre précédent.

Art. 28. L'ouverture, la suppression ou le changement d'un chemin vicinal doivent être précédés d'une enquête.

Les délibérations des conseils communaux sont soumises à la députation permanente du conseil provincial, qui statue, sauf recours au Roi de la part des communes ou de la part de tiers intéressés.

Les décisions de la députation sont publiées par les collèges des bourgmestre et échevins dès le dimanche qui suit leur réception, et restent affichées pendant huit jours.

Le recours au Roi est suspensif. Il doit être exercé et transmis au gouverneur dans les quinze jours qui suivent la publication mentionnée au paragraphe précédent.

Art. 28bis. Un chemin vicinal ne peut être ouvert ou redressé qu'après approbation par le Roi d'un plan général d'alignement, la députation permanente entendue";

Considérant qu'il est admis que les chemins vicinaux font partie de la voirie communale; que lorsque un projet soumis à permis unique implique la modification ou la suppression d'un chemin vicinal, il y a lieu d'y appliquer la procédure réglée à l'article 96 pour la modification ou la suppression de voies de communication communales existantes; que ce n'est que depuis la modification de l'article 96, précité, par l'article 81 du décret-programme du 22 juillet 2010 "portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics" que cet article 96 ne concerne plus que la "voirie communale au sens de l'article 129bis, §1^{er}"; que cet article 129bis, §1^{er}, modifié par l'article 108 du même décret-programme, porte en effet que "[l]a présente section ne s'applique pas aux voiries communales à régime spécifique que sont les voiries vicinales";

Considérant que lorsque, comme en l'espèce, une demande de permis unique, introduite avant l'entrée en vigueur de l'article 81 du décret-programme du 22 juillet 2010, implique la modification ou la suppression d'un chemin vicinal,

les règles des articles 27 et 28 de la loi sur les chemins vicinaux et celles de l'article 96 précité s'appliquent cumulativement;

Considérant que si les obligations prévues par ces deux législations se cumulent, la manière d'articuler les dispositions de la loi du 10 avril 1841 avec celles du décret relatif au permis d'environnement n'est pas réglée; que les procédures et obligations qui résultent de ces deux législations ne sont pas identiques; que la loi sur les chemins vicinaux prévoit que les conseils communaux délibèrent "à la réquisition de la députation permanente" et organise une tutelle de substitution au profit de cette dernière en cas de refus de délibérer ou de carence de la part des conseils communaux, tandis que l'article 96 du décret relatif au permis d'environnement oblige le Gouvernement wallon à convoquer le conseil communal et impose à ce dernier de se prononcer et de communiquer sa décision dans un délai de 60 jours suivant la convocation;

Considérant que le cumul de deux législations n'a pas pour conséquence, en règle, que l'autorité chargée de l'administration de la première doive tenir compte de la seconde dans la procédure dont elle est saisie et notamment qu'elle soit tenue de refuser l'autorisation qui lui est demandée en constatant que l'autre procédure n'est pas accomplie;

Considérant qu'à défaut de coordination par le législateur compétent, l'application cumulative de ces législations se fait dans l'autonomie ce qui signifie que les procédures doivent être menées de manière juxtaposée et qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des dispositions de l'une dans l'application de l'autre;

Considérant que le Ministre, saisi de la demande de permis unique devait, en application de l'article 96, prendre l'initiative de convoquer le conseil communal afin que celui-ci délibère sur la modification de cette voirie communale; que le Ministre saisi d'une demande de permis unique ne devait pas tenir compte de la législation relative aux chemins vicinaux et qu'en choisissant de refuser le permis unique pour le motif que la procédure réglée par la loi du 10 avril 1841 n'avait pas été appliquée, il a violé les dispositions visées au moyen,

D E C I D E :

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 6 septembre 2006 qui refuse, sur recours, à la société privée à responsabilité limitée HUPPERTS ET FILS un permis unique visant la construction et l'exploitation d'une entreprise de production de fibres recyclées naturelles, végétales, artificielles et synthétiques rue Zénobe Gramme à Andrimont-Dison.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le six avril deux mille onze par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GUFFENS.