

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 215.868 du 20 octobre 2011

A. 186.186/XV-1598

En cause :

1. **BLANCHY** Jean,
2. **CRICKBOOM** Jean-Noël,
3. **GIET** Pierre,
4. **LÉGIPONT** Magali,

ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne.

Partie intervenante:

la ville de Verviers,

ayant élu domicile chez
Mes P. HENRY et N. VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 décembre 2007 par Jean BLANCHY, Jean-Noël CRICKBOOM, Pierre GIET et Magali LÉGIPONT qui demandent l'annulation de «l'arrêté ministériel du 10 octobre 2007 du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique par lequel il est décidé [que] "*la délibération du 11 juin 2007 du conseil communal de Verviers relative à la "consultation populaire – demande d'organisation d'une consultation populaire à l'initiative des habitants de la commune" décidant de consulter les habitants de la commune quant à la question suivante: "en tant que Verviétois soucieux du développement de votre ville, refusez-vous que l'on construise un bâtiment sur la Vesdre ?"* est annulée"»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la requête introduite le 18 février 2008 par la ville de Verviers, qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 27 février 2008 qui accueille cette requête en intervention;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 12 septembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 octobre 2011;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me F. CULOT *loco* Mes P. HENRY et N. VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, Mme N. VAN LAER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent ainsi qu'il suit:

1. La ville de Verviers a élaboré un projet de revitalisation urbaine, intégrant des fonctions de commerce et de service, concernant le quartier Spintay. Le promoteur «Foruminvest» a proposé un projet de centre commercial, de parkings et de logements, lequel projet implique la couverture de la rivière la Vesdre, entre les ponts des Récollets et du Chêne.

2. Après des pétitions et manifestations citoyennes largement relayées dans la presse locale et s'opposant au couvrement de la rivière par un bâtiment, les requérants, en même temps que 6.785 habitants de Verviers, ont déposé le 19 mars 2007 auprès de la ville une demande d'organisation d'une consultation populaire portant sur l'unique question suivante:

« *En tant que Verviétois soucieux du développement de votre ville, refusez-vous que l'on construise un bâtiment sur la Vesdre ?* ».

3. Dans un premier temps, le conseil communal de Verviers, lors de sa séance du 11 juin 2007, a décidé, à l'unanimité des suffrages, de poser la question précitée aux habitants de la commune.

Toutefois, interrogé par la ville sur la légalité d'une telle consultation populaire, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a répondu qu'«il est incontestable que la question qui a été approuvée par le conseil communal de Verviers le 11 juin dernier est étrangère aux matières visées à l'article L1141-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et ne peut donc faire l'objet d'une consultation populaire». Après avoir relevé que la Vesdre est un cours d'eau non navigable de première catégorie, ce courrier ministériel indique en effet:

« ... qu'une demande d'autorisation devra être introduite auprès de la Direction des cours d'eau non navigables et que la décision sera prise par le gouvernement régional conformément à l'article 14 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables. Les communes ne disposent d'aucune compétence dans cette matière (ni de décision, ni d'avis).»;

4. Le 2 juillet 2007, le conseil communal de Verviers a dès lors décidé de retirer sa décision du 11 juin 2007 d'organiser une consultation populaire portant sur la question telle qu'elle avait été proposée par les requérants et de rejeter leur demande. Il a en outre décidé d'organiser une consultation populaire comportant cinq autres questions, formulées de manière plus large. Cette délibération, qui a été attaquée par les requérants devant le Conseil d'État par un recours daté du 31 août 2007 et enrôlé sous le n° A. 185.026/XV-1597, est ainsi libellée:

« LE CONSEIL

[...]

Par 21 voix contre 13,

DÉCIDE:

Art. 1.- Sa décision du 11 juin 2007 d'organiser une consultation populaire sur la base de la question "en tant que Verviétois soucieux du développement de votre ville, refusez-vous que l'on construise un bâtiment sur la Vesdre" est retirée.

Art. 2.- La demande d'organisation de la consultation populaire reçue le 19 mars 2007 par les autorités communales, et fondée sur la question mentionnée à l'article 1, est rejetée.

Attendu que les groupes C.D.H. et ECOLO refusent formellement le vote relatif à l'organisation d'une consultation populaire d'initiative communale au motif que le point ne figurerait pas à l'ordre du jour de la présente séance et qu'ils refusent l'inscription dudit point;

Attendu que le Président précise que le point figure à l'ordre du jour en son n° 01 et qu'il concerne l'organisation d'une consultation populaire;

Attendu que les groupes C.D.H. et ECOLO quittent, pour ce point, la salle des délibérations avant le vote;

À l'unanimité des suffrages des membres présents,

DÉCIDE:

Art. 3.- La population sera interrogée sur les 5 questions figurant en annexe à la présente décision, qui font partie intégrante de celle-ci. Le bulletin de vote sera

formulé par le Collège communal conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 10 avril 1995.

Art. 4.- Seront considérés comme nuls les bulletins ne répondant qu'à une partie seulement des questions posées.

Art. 5.- Le Collège communal organisera la tenue de la consultation populaire conformément aux articles L1141-1 et suivants du C.W.A.D.E.L.

ANNEXE 1.

Consultation populaire d'initiative COMMUNALE

1. Outre la création d'un nombre très important d'emplois directs et indirects, pensez-vous qu'un centre commercial qui accueille de nouvelles marques augmentera l'attractivité de Verviers ?

2. Êtes-vous favorable à la rénovation des immeubles de la rue Spintay et à la création de logements accessibles aux différentes catégories sociales ?

3. Êtes-vous favorable à la revitalisation commerciale de la rue Spintay et à de nouvelles liaisons entre les deux rives nécessaires à sa réussite ?

4. Êtes-vous favorable à l'aménagement de nouveaux espaces publics conviviaux et à la création de terrasses extérieures le long des quais Jacques Brel et Pierre Rapsat ?

5. Êtes-vous favorable à la construction d'un parking souterrain, surveillé et ouvert au public, d'une capacité de 1.450 places, en vue de desservir l'ensemble des commerces du centre-ville ?».

5. Le premier requérant a par ailleurs saisi, le 1^{er} août 2007, le ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique d'un recours en annulation dirigé contre la même délibération du 2 juillet 2007 du conseil communal de Verviers. Un recours semblable a été introduit auprès de l'autorité régionale de tutelle par les chefs des groupes CDH et Ecolo du conseil communal de Verviers.

Ces recours exposaient, en substance, qu'à la différence du retrait de la délibération du 11 juin 2007 et du rejet de la demande de consultation populaire introduite par les requérants, l'organisation d'une nouvelle consultation populaire d'initiative communale portant sur cinq questions ne figurait pas à l'ordre du jour du conseil communal du 2 juillet 2007.

6. À la date du 10 octobre 2007, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a adopté deux arrêtés distincts:

- le premier arrêté annule la délibération du 2 juillet 2007 décidant du retrait de la délibération du 11 juin 2007 et de l'organisation d'une consultation populaire d'initiative communale; cette annulation est motivée par le fait que le conseil communal a «outrepassé l'ordre du jour tel que fixé et notifié par le Collège aux conseillers communaux», car «l'objet du jour sur ce point portait uniquement sur la prise en compte de l'avis de la Section d'Administration générale, Police et Sécurité»;
- le second arrêté annule la première délibération communale du 11 juin 2007 décidant de consulter les habitants de la commune sur la question déposée par les requérants; cet arrêté fait l'objet du présente recours en annulation devant le Conseil d'État et est notamment libellé comme suit:

« [...]»

Considérant que l'article L1141-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose que les habitants de la commune ne peuvent être consultés que sur les matières visées aux articles L1122-30, L1122-31 et L1122-36;

Considérant que "la construction d'un bâtiment sur la VESDRE", telle que visée par la question soumise par le Conseil communal à consultation populaire, relève de la catégorie des travaux extraordinaires de modification d'un tel cours d'eau, au sens de l'article 10, § 1^{er}, 2^o de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eaux non navigables; qu'il résulte de l'article 14, § 1^{er}, 1^o de la loi que le Gouvernement régional est exclusivement compétent pour autoriser ou refuser la réalisation de tels travaux; que les communes ne disposent d'aucune compétence dans cette matière, ni de décision, ni d'avis; que l'organisation d'une consultation populaire sur base de la seule question du recouvrement de la VESDRE est par conséquent illégale;

Considérant pour ces motifs que la délibération dont état du 11 juin 2007 du Conseil communal de VERVIERS, viole la loi,

ARRÊTE:

Article 1^{er} – La délibération du 11 juin 2007 du Conseil communal de VERVIERS relative à la "CONSULTATION POPULAIRE – Demande d'organisation d'une Consultation populaire à l'initiative des habitants de la commune" décidant de consulter les habitants de la commune quant à la question suivante: "En tant que Verviëtois soucieux du développement de votre ville, refusez-vous que l'on construise un bâtiment sur la Vesdre ?" est annulée.

[...]»

7. Le 29 octobre 2007, le conseil communal a à nouveau délibéré du point litigieux et a décidé, par 19 voix contre 13, d'organiser une consultation populaire portant sur les cinq questions déjà formulées dans sa délibération du 2 juillet 2007;

Considérant qu'à l'appui de leur recours dirigé contre le second arrêté ministériel du 10 octobre 2007, les requérants, qui sont les membres actifs de l'association «Vesdre-Avenir», soulèvent un moyen unique pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 41 de la Constitution, des articles L1141-1 à L1141-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que de l'erreur et de la contradiction dans la motivation formelle de l'acte attaqué; que les requérants soutiennent que la question qu'ils avaient proposée à l'appui de leur demande de consultation populaire concernait bien une question d'intérêt communal, à l'opposé du motif déterminant de l'arrêté attaqué selon lequel «l'organisation d'une consultation populaire sur base de la seule question du recouvrement de la Vesdre est illégale»;

Considérant que l'auditeur chargée de l'instruction du recours soulève dans son rapport une exception d'irrecevabilité du recours, déduite de l'absence

d'intérêt des requérants; que dans le cours de son instruction, elle a adressé aux parties, le 3 mai 2011, le courrier suivant:

« [...] Je constate, à la lecture des pièces du dossier administratif, que la demande de consultation populaire était intimement liée au projet de Foruminvest de couvrir la Vesdre entre les ponts des Récollets et du Chêne.

Il ressort des informations publiées dans la presse que ce projet a été définitivement abandonné, qu'un nouveau projet n'impliquant aucune couverture de la Vesdre à cet endroit a été déposé et que le permis délivré le 1^{er} avril ne prévoit pas davantage de couverture de la Vesdre entre les deux ponts mentionnés dans la demande de consultation populaire.

Je souhaiterais, dès lors, d'une part, que les parties déposent les pièces relatives à ces différentes informations et, d'autre part, dans l'hypothèse où le projet ne comporte effectivement plus de couverture de la Vesdre entre ces deux ponts, que les parties s'expliquent quant à l'actualité de l'intérêt à agir.»;

qu'en réponse, la ville de Verviers a transmis une copie d'un permis unique délivré le 31 mars 2011 par le ministre wallon de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire à la société anonyme «Les rives de Verviers» à Auderghem, en vue de l'implantation et de l'exploitation d'un centre commercial, de logements, de commerces et de voiries contiguës dans le quartier Spintay; que la lecture de cet arrêté, qui fait référence à des recours administratifs introduits notamment par les requérants, montre que le projet autorisé n'implique plus de couverture de la Vesdre;

que pour sa part, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville a répondu le 3 juin 2011 à l'auditeur-rapporteur qu'il ne percevait plus, désormais, «d'intérêt avéré à poursuivre la procédure en cours au vu de l'actualité du dossier»;

que les requérants ont quant à eux exposé, par un courrier daté du 6 juin 2011, que si la question qu'ils souhaitaient voir poser à l'occasion d'une consultation populaire «s'inscrivait factuellement dans un contexte précis, elle pose une problématique qui déborde largement un projet particulier»; qu'ils soulignent que la problématique de la couverture de la Vesdre est récurrente depuis plusieurs dizaines d'années et estiment dès lors que leur recours conserve son objet, et ce d'autant plus qu'est en cause «un droit fondamental de participation populaire»;

Considérant qu'il est de jurisprudence constante que pour fonder la recevabilité d'un recours devant le Conseil d'État, la partie requérante doit justifier d'un intérêt personnel, certain et actuel à ce recours; que cette exigence découle du principe selon lequel un arrêt d'annulation doit, dans le chef de la partie requérante, avoir un effet utile; qu'en l'espèce, il ressort du dossier administratif et des différentes pièces déposées par les parties que la question que les requérants souhaitaient soumettre à consultation populaire était intimement liée au projet de couvrir d'un bâtiment la rivière la Vesdre entre les ponts des Récollets et du Chêne; qu'en particulier, la note motivée de demande d'une consultation populaire déposée le 19 mars 2007 par les requérants souligne le désaccord des Verviétois quant au projet du

promoteur «Foruminvest» de couvrement de la rivière par un bâtiment et développe, en 15 points, «les raisons de ne pas construire un bâtiment sur la Vesdre»; qu'il n'est par ailleurs pas contesté que ce projet du promoteur «Foruminvest» a été définitivement abandonné depuis février 2008, une réunion d'information du public ayant eu lieu le 6 mars suivant au cours de laquelle le projet alternatif n'impliquant plus aucune couverture de la Vesdre a été présenté; qu'il s'ensuit que la question soulevée par les requérants et liée à un projet abandonné ne présente plus d'intérêt pratique et qu'il n'y a plus lieu aujourd'hui d'examiner la légalité d'un arrêté ministériel qui a annulé une délibération du conseil communal qui avait décidé de poser cette question; que les requérants ne peuvent enfin être suivis lorsqu'ils argumentent dans leur dernier mémoire qu'indépendamment ou non de la délivrance d'un permis relatif à un projet qui n'intègre pas la couverture de la Vesdre, leur question garderait sa pertinence, car elle n'est pas indexée à une demande particulière mais marque la volonté des requérants «que les Verviétois aient la possibilité de se positionner au regard de la question, fondamentale pour l'environnement urbain verviétois, de la possibilité de la couverture de la Vesdre par des projets immobiliers»; qu'en effet, le fait que des projets futurs puissent ultérieurement également prévoir de couvrir la Vesdre à cet endroit ou à un autre ne constitue pas un intérêt direct, actuel et certain, au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; quant à l'argumentation développée dans le dernier mémoire des requérants et fondée sur l'affirmation que «le droit inscrit à l'article 41 de la Constitution et consacré par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation est un droit fondamental dans le cadre d'une démocratie participative», en sorte que les habitants de la commune auraient le droit de contester devant le Conseil d'État toute décision leur refusant l'organisation d'une consultation populaire, il y a lieu d'observer que l'article 41 de la Constitution figure au titre III – Des pouvoirs, et non au titre II – Des Belges et de leurs droits, qu'il ne prévoit en son dernier alinéa qu'un mode spécifique de fonctionnement des institutions communales et un moyen de développer l'intérêt des citoyens pour les affaires locales, sans pour autant habiliter les habitants de la commune à agir devant le Conseil d'État en dehors des conditions normales d'ouverture du recours en annulation, à savoir sans justifier d'un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte attaqué; que lorsqu'il est établi, comme en l'espèce, que l'objet de la consultation populaire à laquelle l'acte attaqué s'oppose est un projet immobilier auquel ses promoteurs ont renoncé, l'intérêt des requérants à poursuivre l'annulation de cet acte ne présente plus le caractère d'actualité requis pour former un recours en annulation; qu'il y a dès lors lieu d'accueillir l'exception soulevée par Mme l'auditeur et de conclure que le présent recours est irrecevable à défaut d'intérêt,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 825 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 206,25 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt octobre deux mille onze par:

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY