

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 218.033 du 16 février 2012

A. 196.488/XIII-5582

En cause :

1. **FUENTES MATEOS** Angel,
 2. **SCARCEZ** Martine,
 3. **WAUTIER** Marie-Thérèse,
 4. **LAYON** Jean-Luc,
 5. **DEHOGNE** Robert,
 6. **RAVET** Marc,
 7. **REDAELLI** Vincent,
 8. **VANDENBROUCKE** Jacques,
 9. **STEENBEEK** Dominique,
- ayant tous élu domicile chez
Me Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Ottiamont 9
5140 Sombreffe,

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 Société anonyme MATEXI,
ayant élu domicile chez
Mes Michel DELNOY et
Céline GENIN, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 3 mai 2010 par laquelle Angel FUENTES MATEOS, Martine SCARCEZ, Marie-Thérèse WAUTIER, Jean-Luc LAYON, Robert DEHOGNE, Marc RAVET, Vincent REDAELLI, Jacques VANDENBROUCKE et Dominique STEENBEEK en ce qu'elle contient une demande d'annulation d'un permis de lotir délivré le 19 février 2010 par lequel le fonctionnaire délégué autorise notamment la création de 299 lots sur des parcelles situées à Wavre au lieu dit du Champ Sainte-Anne;

Vu l'arrêt n° 208.862 du 9 novembre 2010 accueillant la requête en intervention introduite par la société anonyme (S.A.) MATEXI, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 21 décembre 2010 par les premier, deuxième, cinquième et neuvième requérants;

Vu l'ordonnance du 10 janvier 2011 accueillant la requête en intervention dans la procédure au fond introduite par la S.A. MATEXI;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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 les derniers mémoires des parties adverse et intervenante;

Vu l'ordonnance du 29 novembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 janvier 2012 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me D. BRUSSELMANS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Mes M. DELNOY et C. GENIN, avocats, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, 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 de la demande ont été exposés dans l'arrêt n° 208.862 du 9 novembre 2010; qu'il y a lieu de rappeler les deux éléments principaux suivants :

1. Le 11 mai 2009, la S.A. MATEXI introduit une demande de permis de lotir des terrains sis au lieu-dit Champ Sainte-Anne.

Ce projet, phasé en trois temps, consiste en la création de 299 lots en vue d'y construire des habitations et des immeubles de logement pour une superficie totale d'environ 35 hectares; il comprend également l'ouverture de voiries publiques internes, l'aménagement d'accès périphériques, la création de bassins d'orage.

La demande de permis est introduite sur la base de l'article 127, § 1^{er}, 1^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) au motif que la fabrique d'église de la paroisse Saint-Jean-Baptiste et le centre public d'action sociale (C.P.A.S.) de Wavre sont propriétaires de parcelles (de faible importance) visées par ce lotissement; la S.A. MATEXI, propriétaire des autres parcelles couvertes par ce projet, agit en tant que mandataire de ces deux institutions pour les terrains qui leur appartiennent.

2. Par une décision du 19 février 2010, le fonctionnaire délégué octroie le permis de lotir sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, dont les termes sont reproduits dans l'arrêt n° 208.862 précité;

Considérant que seuls les requérants Angel FUENTES MATEOS, Martine SCARCEZ, Robert DEHOGNE et Dominique STEENBEEK ont demandé la poursuite de la procédure; que, par application de l'article 17, § 4^{ter}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les autres requérants sont présumés se désister de l'instance;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation combinée des articles 89, al. 1^{er}, 127, § 1^{er}, al. 1^{er} et 311, 2°, du CWATUP, et subsidiairement de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, d'une erreur de droit et d'une erreur ou d'une ambiguïté dans les motifs; que, selon les parties requérantes, l'acte entrepris a été adopté par une autorité incompétente pour ce faire, à savoir, le fonctionnaire délégué, dès lors que, le bénéficiaire du permis étant une personne morale de droit privé, il est exclu du bénéfice de la procédure dérogatoire réservée, par l'article 127, § 1^{er}, 1°, du CWATUP, aux personnes morales de droit public;

Considérant que la partie adverse répond que la décision litigieuse précise sans équivoque que la S.A. MATEXI dispose de mandats d'agir au nom et pour le compte de la fabrique d'église et du C.P.A.S. de Wavre; qu'elle en conclut que le fonctionnaire délégué a fait une juste application de l'article 127, § 1^{er}, 1°, du CWATUP et qu'il était bel et bien compétent pour délivrer l'acte attaqué;

Considérant que l'intervenante adhère aux arguments présentés par la partie adverse; qu'elle insiste sur la circonstance que la décision litigieuse s'inscrit dans le cadre d'un projet communal "visé, poursuivi" par la ville de Wavre; qu'elle juge déterminante la volonté de la ville de voir ce lotissement se réaliser et d'y construire pour partie des logements à loyer modéré et à caractère social si bien que, selon l'intervenante, il importe dès lors peu que ce soit elle qui ait introduit la demande de permis de lotir; qu'elle ajoute que "si [le collège communal de la ville] avait statué sur la demande de permis de lotir, il y aurait eu un conflit d'intérêts dans son chef, puisqu'il aurait alors statué, pour une partie substantielle, sur son propre projet"; qu'elle fait valoir qu'une scission de la demande de permis de lotir ne se justifiait pas en l'espèce étant donné que cette option aurait "présenté un risque non négligeable d'évaluations des incidences sur l'environnement séparées, non coordonnées et non additionnées, impliqué l'inconvénient majeur de consultations du public séparées [et] généré deux instructions administratives distinctes, au surplus réalisées par deux autorités séparées, avec non seulement les risques d'incohérence, voire même de contradiction, [mais aussi] l'absence de prise en compte, par chacune de ces autorités, des implications du projet dont elle n'aurait pas été saisie"; qu'elle soutient que les parcelles du C.P.A.S. de Wavre et celles de la fabrique d'église sont à ce point enclavées dans le périmètre du permis de lotir que soumettre le projet à deux demandes de permis de lotir aurait pour effet de l'empêcher de réaliser la troisième phase de son projet; qu'elle explique que cette phase n'est accessible que moyennant la réalisation du permis de lotir sur les parcelles du C.P.A.S et de la fabrique d'église sur lesquelles les voiries d'accès doivent passer en conformité avec le plan communal d'aménagement; qu'elle revient également sur le fait que le projet litigieux "comporte intrinsèquement une importante composante de logements

sociaux, de nature communale"; qu'à ses yeux, "le postulat de rationalité du législateur «rend inenvisageable» d'interpréter les articles 84, 107 et 127 du CWATUPE comme impliquant le dépôt de deux demandes de permis distinctes, l'une auprès du collège communal et l'autre auprès du fonctionnaire délégué, dans les différentes hypothèses de projets mixtes"; qu'elle présente toute une série de conséquences qui résulteraient du traitement du dossier dans deux procédures distinctes et estime qu'il n'est pas possible de conclure que le législateur les ait admises; qu'elle prétend qu'une interprétation des articles 84, 107 et 127 du CWATUP qui conduirait à exiger le dépôt de deux demandes de permis serait contraire à la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement telle que cette directive est interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne; qu'elle explique que cette interprétation impliquerait un fractionnement du projet exclu par cette juridiction sur la base de cette directive; qu'elle ajoute que l'application de l'article D.62 du Code de l'environnement qui prescrit de soumettre à une seule évaluation les projets pour lesquels plusieurs autorisations sont requises ne suffirait pas à éviter la contradiction dénoncée parce que l'interdiction de fractionnement concerne non seulement la procédure spécifique d'évaluation des incidences sur l'environnement, mais aussi l'appréciation, par l'autorité compétente, desdites incidences; qu'elle expose enfin qu'il y a lieu, le cas échéant, de soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle concernant l'interprétation de la directive 85/337/CEE;

Considérant que, dans son dernier mémoire, l'intervenante ne peut se rallier à l'application en l'espèce de la solution de l'arrêt n° 208.476 du 27 octobre 2010 en cause de l'association sans but lucratif LA CARDERE et de VAN HOEGAERDEN, préconisée par l'auditeur rapporteur; qu'elle explique que cet arrêt a imposé la division des procédures en fonction de la compétence respective du fonctionnaire délégué et du collège communal parce que le projet était dissociable alors que tel n'est pas le cas dans la présente affaire où les éléments sont bien indissociables; qu'elle reprend la démonstration faite dans son mémoire en intervention et soutient que "la réalisation du permis de lotir de la partie intervenante serait conditionnée par le permis de lotir du C.P.A.S. de Wavre et de la fabrique d'église"; qu'elle affirme que le projet répond aux critères de proximité géographique et d'interdépendance fonctionnelle utilisés par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 26 août 2010, S.A. ARCOMA, n° 207.013 et fait valoir qu'il n'y a pas lieu de transposer en l'espèce la solution de l'arrêt n° 208.476; qu'elle ajoute qu'au moment où le fonctionnaire délégué a statué, sa compétence pour connaître de l'ensemble du projet se déduisait d'un ensemble d'éléments; qu'elle évoque l'interdiction de "saucissonnage de projet", le principe selon lequel l'accessoire suit le principal, le principe "lex specialis generalibus derogat" et le principe d'impartialité; qu'elle écrit

aussi qu'une autre solution serait contraire au principe de sécurité juridique; qu'elle formule à nouveau les arguments avancés dans son mémoire en intervention;

Considérant que l'article 89 du CWATUP, dans le texte applicable au jour de la demande, attribuait, en règle, au collège communal la compétence de délivrer le permis de lotir; que l'article 127, § 1^{er}, 1^o, du même Code, combiné avec l'article 272, attribue la compétence de délivrer le permis de lotir au fonctionnaire délégué lorsque la demande émane d'une personne de droit public; que l'article 274 du même Code rend la disposition applicable aux C.P.A.S. et aux fabriques d'église; qu'aucune disposition ne règle spécialement la compétence de l'autorité amenée à statuer sur une demande de permis de lotir introduite pour un même projet à la fois par une personne de droit public et une personne privée; que les travaux parlementaires sont également muets à cet égard;

Considérant que la compétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public; que l'attribution de compétence réglée à l'article 127, § 1^{er}, est exceptionnelle; que le législateur lui-même disposait, au jour de la demande, que l'article 127 s'applique "par dérogation aux articles 84 et 89"; que les dispositions exceptionnelles sont d'interprétation restrictive;

Considérant qu'il s'ensuit que les particuliers doivent introduire devant le collège communal une demande de permis de lotir en ce qui concerne leur propriété et que les personnes publiques visées à l'article 274 du Code wallon doivent en introduire une autre, en ce qui concerne leur propriété, devant le fonctionnaire délégué;

Considérant qu'il y a lieu d'observer qu'une concertation est néanmoins possible entre le fonctionnaire délégué et le collège communal, puisque l'un et l'autre sont appelés à donner leur avis sur la demande introduite devant l'autre instance; que, s'agissant d'un permis de lotir impliquant l'ouverture ou l'aménagement de voiries, c'est aussi le conseil communal qui est compétent pour en délibérer, que la demande soit introduite auprès du fonctionnaire délégué ou du collège;

Considérant qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que le C.P.A.S. et la fabrique d'église sont propriétaires d'une partie des parcelles visées par le projet de lotissement, tandis que la S.A. MATEXI est propriétaire de la plus grande part, soit 84 % de la superficie du lotissement;

Considérant, certes, que l'intervenante, la S.A. MATEXI, dispose de mandats de ces deux autorités publiques; qu'agissant en leur nom et pour leur compte, le mandataire n'a pas d'autre qualité que celle de ses mandants; qu'agissant pour sa part, il ne perd pas la sienne; qu'en d'autres termes, le mandat précité ne pouvait rendre le fonctionnaire délégué compétent pour délivrer un permis de lotir pour les parcelles de la S.A. MATEXI;

Considérant que l'intervenante estime que cette règle n'est pas applicable dans le cas d'un projet indissociable; qu'elle soutient que le projet qu'elle a présenté est constitué de manière indissociable de biens dont elle est propriétaire et de biens qui appartiennent au C.P.A.S. et à la fabrique d'église et que s'il fallait porter deux demandes devant deux autorités différentes, de nombreux inconvénients qu'elle décrit s'ensuivraient; qu'elle ajoute que l'application du principe selon lequel l'accessoire suit le principal conduit à reconnaître la compétence du fonctionnaire délégué pour statuer sur la demande unique; qu'elle souligne que le projet qu'elle a présenté est conforme aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement;

Considérant qu'à suivre la thèse de l'intervenante, la décision des opérateurs d'associer une parcelle de propriété publique à un projet privé ou l'inverse aurait pour effet de modifier la compétence établie par le législateur et leur permettrait, en l'espèce, pour autant que le projet soit présenté comme indissociable, d'éviter la compétence de principe de l'autorité communale; que l'application d'un critère du principal et de l'accessoire n'a pas été prévue par le législateur; qu'en l'espèce, la concrétisation de ce critère se révélerait délicate; que s'il fallait prendre en compte la part respective des superficies, la compétence du fonctionnaire délégué ne serait pas établie; qu'à cette objection, l'intervenante répond qu'il faut aussi prendre en considération la part de la superficie du lotissement affectée aux espaces verts, aux voiries et au logement social prévu par la commune et que l'importance de la part "publique" ne s'apprécie pas seulement en termes de superficie; qu'à nouveau le critère est incertain et ne correspond à aucune détermination législative; qu'en outre, ce n'est pas sur une telle base que le fonctionnaire délégué a justifié sa compétence, mais sur le seul article 127, § 1^{er}, 1^o, où le législateur se réfère à la qualité des personnes publiques demandeuses de permis;

Considérant que la directive 85/337/CEE, précitée, et les dispositions qui la transposent en droit wallon, notamment aux articles D.62 et R.53, du Code de l'environnement, ont pour effet que, pour un même projet, le système d'évaluation des incidences est mis en œuvre une seule fois et que l'évaluation porte sur l'ensemble des incidences sur l'environnement de ce projet; que ces dispositions interdisent de scinder un projet unique afin de le soustraire à toutes ou certaines des règles applicables à l'évaluation globale; qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si se

concrétisent, en l'espèce, entre les parcelles associées au projet autorisé par l'acte attaqué, les liens de proximité géographique et d'interdépendance fonctionnelle qui caractérisent le projet au regard de ces dispositions et rendent l'évaluation d'incidence unique indispensable; que, comme le soutiennent les requérants, cette constatation n'aurait en effet d'importance que pour apprécier la nécessité d'une évaluation des incidences unique de l'ensemble du lotissement; qu'elle ne pourrait avoir pour conséquence de déterminer la compétence unique d'une seule autorité compétente pour autoriser l'ensemble du projet, alors que la compétence est d'ordre public et que le législateur ne l'a pas prévu;

Considérant que l'intervenante soutient qu'une telle conclusion est contraire à la directive 85/337 qui, selon elle, en exigeant une évaluation globale a nécessairement imposé une procédure d'appréciation unique du projet indissociable; qu'elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de Justice de l'Union européenne;

Considérant que, lorsqu'une question, qui porte sur l'interprétation du droit de l'Union européenne, est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du traité fondateur de l'Union européenne (T.F.U.E.), de poser cette question à la Cour de justice de l'Union européenne; que ce renvoi n'est cependant pas nécessaire lorsque cette juridiction a constaté "que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable" (C.J.C.E., 6 octobre 1982, S.R.L. CILFIT et autres c. Ministère italien de la Santé, 283/81, Rec., 1982, p. 3415);

Considérant, sans qu'il soit besoin de vérifier que le bien-fondé de la thèse de l'intervenante conduirait bien et immédiatement à justifier la compétence du fonctionnaire délégué, que l'analyse de la directive précitée qu'elle préconise n'est pas fondée en droit;

Considérant en effet que, dans l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 3 mars 2011, Commission européenne contre Irlande, C-50/09, invoqué par l'intervenante, cette juridiction a rappelé la définition de l'autorisation donnée dans la directive :

" 71. L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337 définit le terme «autorisation» comme étant la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet. Le paragraphe 3 dudit

article précise que la ou les autorités compétentes sont celles que les États membres désignent en vue de s'acquitter des tâches résultant de cette directive" ;

que la Cour a ensuite jugé comme suit :

" 72. Dans le cadre de la liberté qui leur est ainsi laissée pour déterminer les instances compétentes en vue de la délivrance d'une autorisation au sens de ladite directive, les États membres peuvent décider de confier cette tâche à plusieurs entités, ce que la Commission a du reste expressément admis.

73. L'article 2, paragraphe 2, de la directive 85/337 ajoute que l'évaluation des incidences sur l'environnement peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets ou à défaut, dans d'autres procédures ou dans celles à établir pour répondre aux objectifs de cette directive.

74. Cette disposition implique que la liberté laissée aux États membres s'étend à la détermination des règles de procédure et des conditions d'octroi de l'autorisation en cause.

75. Toutefois, cette liberté ne peut être exercée que dans les limites posées par ladite directive et pour autant que les choix faits par les États membres garantissent le plein respect des objectifs fixés par celle-ci.

76. L'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 indique ainsi que l'évaluation des incidences sur l'environnement doit avoir lieu «avant l'octroi de l'autorisation». Ceci implique que l'examen des effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs visés à l'article 3 de la même directive et sur l'interaction entre ces facteurs soit intégralement effectué avant ledit octroi.

77. Dans ces conditions, si rien ne s'oppose au choix de l'Irlande de confier la réalisation des objectifs de ladite directive à deux autorités différentes, à savoir les autorités chargées de l'aménagement du territoire, d'une part, et l'Agence, d'autre part, c'est à la condition que les compétences respectives de ces autorités et les règles gouvernant leur mise en œuvre garantissent qu'une évaluation des incidences sur l'environnement est effectuée de manière complète et en temps utile, à savoir avant l'octroi de l'autorisation au sens de cette directive";

que la Cour a enfin constaté le manquement de l'Irlande dans les termes suivants :

" 81. Il ne peut donc être exclu que l'Agence, en tant qu'autorité chargée de se prononcer sur l'autorisation d'un projet au regard des aspects liés à la pollution, statue sans qu'ait été réalisée une évaluation des incidences sur l'environnement conforme aux articles 2 à 4 de la directive 85/337";

Considérant que, dans le système wallon, la première phase de l'évaluation des incidences environnementale d'un projet comme celui que présente l'intervenante est une étude d'incidences sur l'environnement réalisée par un auteur agréé; que celle-ci porte sur l'ensemble des incidences du projet; qu'elle doit être présentée en même temps que la demande d'autorisation; que, de la sorte, il est exclu qu'une autorité saisie puisse légalement se prononcer sur des éléments d'un projet et les autoriser avant que cette étude globale ait eu lieu et que cette autorité soit, partant, en mesure d'apprécier l'ensemble des incidences du projet;

Considérant qu'il ressort de la définition de l'autorisation précitée et de l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt précité que, dans ces conditions, l'attribution de compétence à des autorités distinctes en fonction de la qualité de la personne demandeuse d'autorisation constitue une modalité de procédure qui ne viole pas la directive 85/337, précitée; qu'il s'ensuit que le Conseil d'Etat peut rejeter l'objection de l'intervenante sans poser de question préjudicielle à la Cour de justice;

Considérant que le premier moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient pas conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}

Le désistement d'instance est décrété pour Marie-Thérèse WAUTIER, Jean-Luc LAYON, Marc RAVET, Vincent REDAELLI, Jacques VANDENBROUCKE.

Article 2

Est annulé le permis de lotir délivré le 19 février 2010 par lequel le fonctionnaire délégué autorise notamment la création de 299 lots sur des parcelles situées à Wavre, au lieu dit du Champ Sainte-Anne.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 2.400 euros, sont mis à la charge des requérants Marie-Thérèse WAUTIER, Jean-Luc LAYON, Marc RAVET, Vincent REDAELLI, Jacques VANDENBROUCKE, à concurrence de 175 euros chacun, à la charge de la partie adverse à concurrence de 1.400 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 seize février deux mille douze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
	BODART,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.