CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.393 du 5 février 2013

A. 202.224/XIII-6037

En cause : 1. **la Société privée à responsabilité limitée PROPERTY & ADVICE,** en abrégé **P. & A.,**
2. **la Société privée à responsabilité limitée BUREAU D'ARCHITECTURE ET D'ENGINEERING CAELEN,** en abrégé **B.A.E.C.,**
ayant toutes deux élu domicile chez
Mes Michel DELNOY et
Alexandre PIRSON, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège,

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.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 octobre 2011 par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) PROPERTY & ADVICE, en abrégé P. & A., et la S.P.R.L. BUREAU D'ARCHITECTURE ET D'ENGINEERING CAELEN, en abrégé B.A.E.C. qui demandent l'annulation de l'arrêté ministériel du 23 août 2011 portant annulation d'un permis d'urbanisme octroyé par le collège communal de Soumagne à la première requérante, relatif à la construction d'un complexe commercial avec modification de voirie sur un bien sis, avenue de la Résistance à Soumagne;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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;

Vu l'ordonnance du 18 décembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 31 janvier 2013 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Mes Michel DELNOY et Alexandre PIRSON, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. DONNAY, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 4 mars 2010, Hubert COUSSEMENT, agissant au nom et pour le compte de la S.P.R.L. P. & A., introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Soumagne portant sur "la démolition des constructions existantes sur le site; la construction d'un centre commercial d'une superficie extérieure brute de 29.566 m² avec parking de 814 places de voitures pour la clientèle et de 89 places de voiture pour le personnel; [...] la construction d'un giratoire à l'angle de la rue du bois de Micheroux et de la RN3 (rue de la Résistance)" sur un bien sis avenue de la Résistance à Soumagne, cadastré 1ère division, section A, nos 203/2p2, 203c2, 203b2, 200a21, 200m21, 200c21, 200l21, 200e21 et 3ème division, section A, nos 128a3, 120n3.

Au plan de secteur, ce bien est situé, à titre principal, en zone d'activité économique mixte et, pour le surplus, en zone d'habitat.

2. Le 8 mars 2010, la commune de Soumagne accuse réception du dossier afférent à cette demande et l'estime complet.

3. Une enquête publique se tient du 15 mars au 15 avril 2010, elle suscite le dépôt d'une réclamation.

4. En sa séance du 29 mars 2010, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) donne un avis globalement positif sur la qualité de l'étude d'incidences et négatif sur la qualité du résumé non technique; il remet en outre un avis favorable conditionnel quant à l'opportunité environnementale du projet.

5. Le 14 avril 2010, la direction des routes du S.P.W. émet un avis "réservé".

6. Le 18 mai 2010, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) émet un avis favorable conditionnel.

7. En sa séance du 26 juillet 2010, le collège communal de Soumagne émet un avis favorable conditionnel.

8. Le 27 août 2010, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable sur le projet.

9. En sa séance du 11 octobre 2010, le collège communal de Soumagne octroie le permis d'urbanisme sollicité.

10. Le 19 novembre 2010, le fonctionnaire délégué suspend cette décision d'octroi.

11. En sa séance du 22 novembre 2010, le collège communal de Soumagne retire l'autorisation octroyée le 11 octobre 2010 et redélivre le permis d'urbanisme sollicité.

12. Le 3 décembre 2010, le fonctionnaire délégué suspend cette nouvelle décision.

13. En sa séance du 20 décembre 2010, le collège communal de Soumagne confirme le permis octroyé le 22 novembre 2010.

14. Le 17 janvier 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité annule le permis d'urbanisme délivré par le collège communal de Soumagne en sa séance du 22 novembre 2010, tandis que, à cette même date, le collège procède, quant à lui, au retrait de la même décision.

15. Par un pli recommandé à la poste le 18 mars 2011, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté ministériel du 17 janvier 2011 et de la décision par laquelle le collège communal a, également le 17 janvier 2011, décidé de procéder au retrait de ce permis. Dans cette affaire portant le numéro de rôle A. 199.555/XIII-5834, les requérantes se sont désistées de leur recours par un pli recommandé à la poste le 18 mai 2012, désistements décrétés par l'arrêt n° 220.731 du 25 septembre 2012.

16. En sa séance du 4 juillet 2011, le collège communal de Soumagne octroie à nouveau le permis d'urbanisme.

17. Le 18 juillet 2011, le fonctionnaire délégué suspend cette décision.

18. Le 23 août 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité annule le permis délivré par le collège communal de Soumagne en sa séance du 4 juillet 2011. Il s'agit de l'acte attaqué, dont les termes sont libellés de la façon suivante :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel que modifié par décret le 30 avril 2009;

Considérant que [la] S.P.R.L. «PROPERTY & ADVICE», représentée par Monsieur COUSSEMENT, a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à SOUMAGNE, avenue de la Résistance, cadastré 1ère division, section A, no 203/2 p2, 203 c2, 203 b2, 200 a21, 200 m21, 200 c21, 200l21, 200 e21 et 3ème division, section A, no 128 a3, 120 n3, et ayant pour objet la construction d'un complexe commercial avec modification de voirie;

Considérant qu'en date du 4 juillet 2011, le Collège communal de SOUMAGNE a octroyé sous conditions le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal de SOUMAGNE a été réceptionnée par le Fonctionnaire délégué le 11 juillet 2011;

Considérant que le Fonctionnaire délégué a introduit une suspension auprès du Gouvernement en date du 18 juillet 2011, réceptionnée le 19 juillet 2011; que ladite suspension a été introduite dans les formes et délais légaux prescrits à l'article 108 du Code; qu'elle a été adressée à la demanderesse et au Collège communal en même temps qu'au Ministre;

Considérant que la suspension introduite par le Fonctionnaire délégué est motivée notamment comme suit :

« Considérant que la procédure suivie par le Collège communal pour prendre sa décision n'est pas régulière;

Considérant, en effet, l'incompétence de l'Autorité communale pour l'instruction d'une partie du projet concerné;

Considérant que le projet concerné est un "projet mixte" en ce qu'il relève, d'une part, de la compétence du Collège, d'autre part, de celle du Fonctionnaire délégué;

Considérant que la réalisation du rond-point envisagé, élément indissociable du projet, fonctionnellement lié au projet et justifié par l'Etude d'incidence sur l'environnement requiert un permis d'urbanisme entrant dans le champ d'application de l'article 127 du Code précité;

Considérant l'arrêt du Conseil d'Etat n° 212.669 du 14 avril 2011;

Considérant que celui-ci précise que :

" Considérant que la compétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public; que l'attribution de compétence réglée à l'article 127 § 1er, est exceptionnelle et que les conditions de son application doivent être interprétées restrictivement comme y invite le législateur lui-même qui dispose que l'article l27 s'applique «par dérogation aux articles 88, 89, 107 et 108»;
Considérant qu'il s'ensuit que les particuliers doivent introduire devant le collège communal une demande de permis (...) 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 (...) 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 communal";

Considérant, dès lors, que deux demandes de permis doivent être introduites et instruites séparément, l'une par la SPRL PROPERTY & ADVICE pour la construction d'un complexe commercial instruite par le Collège, l'autre par la Région Wallonne pour la réalisation du rond-point et instruite par le Fonctionnaire délégué»;

Considérant qu'une précédente suspension avait été introduite à l'encontre de la décision du Collège communal du 22 novembre 2010 octroyant sous conditions à la demanderesse le permis sollicité; que cette précédente décision a été annulée par Arrêté ministériel en date du 17 janvier 2011; que cet arrêté ministériel est motivé notamment comme suit :

« Considérant que le Collège communal est compétent pour octroyer le permis du complexe commercial sur base de l'article 107 du Code, et le Fonctionnaire délégué pour octroyer celui relatif à la voirie sur base de l'article 127 du même Code; qu'en ce qui concerne de manière générale les voiries, le Fonctionnaire délégué peut être compétent sur base de l'article 127, § 1er, 1°, 127, § 1er, 2° ou 127, § 1er, 7° (arrêt du Conseil d'Etat n° 208.173); que la compétence du Fonctionnaire délégué est dérogatoire au droit commun (arrêts du Conseil d'Etat n° 131.706 et 208.476); que les deux compétences s'exercent dans le cadre de la même police administrative;

Considérant que le Code ne règle pas ce type de problème; que l'application de principes doctrinaux établissant la prévalence d'une compétence sur une autre doit être réservée aux cas où il n'est pas possible de délivrer deux permis; que dans les autres cas, chaque autorité doit exercer sa compétence propre (déduit de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 208.476); que l'arrêt du Conseil d'Etat n° 131.706 n'est pas contradictoire avec cette position; que, néanmoins, s'agissant d'un seul projet, ce dernier doit faire l'objet d'une évaluation des incidences globale avant que la première autorisation ne soit délivrée (arrêt du

Conseil d'Etat n° 208.660); que l'autorisation relative à la voirie doit être sollicitée par la Région wallonne (arrêt du Conseil d'Etat n° 135.251), et ce même si le rond-point prend partiellement place sur la propriété du demandeur (qui s'est engagé à la céder gratuitement à la Région) et indépendamment du fait de qui finance et réalise concrètement les travaux (ceci ne concernant que la mise en œuvre du permis); qu'il s'agit en effet de travaux sur le domaine public régional; que l'autorisation relative à la voirie doit précéder l'autorisation relative au complexe commercial (arrêt du Conseil d'Etat n° 135.251); qu'il faut admettre que le permis relatif au centre commercial soit lié à la réalisation du rond-point ces deux aspects du projet étant indissociables, sans que cela ne soit considéré comme portant atteinte au caractère exécutoire du permis relatif au centre commercial»;

Considérant que la motivation de l'arrêté ministériel du 17 janvier 2011 conserve toute sa pertinence; que le Conseil d'Etat (arrêt n° 212.669 du 14 avril 2011) a confirmé la position adoptée par l'arrêt n° 208.476 du 27 octobre 2010;

Considérant, en ce qui concerne le revirement d'attitude invoqué par le Collège communal, qu'il y a lieu de tenir compte de la jurisprudence nouvelle du Conseil d'Etat (l'arrêt 208.476 daté du 27 octobre 2010);

Considérant que la lecture que le Collège fait de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 131.706 est erronée (le terme «lesquels» ne renvoie pas aux «demandes», mais bien aux «actes et travaux»); que le Collège communal choisit de faire primer le principe «accesorium sequitur principale»; que cette position n'est confortée par aucun arrêt du Conseil d'Etat;

Considérant, enfin, que l'indissociabilité du complexe commercial et du giratoire est fonctionnelle et n'empêche nullement, au niveau procédural, l'introduction de deux demandes de permis d'urbanisme distinctes pour leur réalisation;

Considérant, pour les motifs évoqués ci-avant, que la suspension introduite est fondée et que la décision du Collège communal doit être annulée;

DECIDE :

Article 1er. - La décision du 4 juillet 2011 du Collège communal de SOUMAGNE octroyant sous conditions le permis d'urbanisme sollicité par la S.P.R.L. «PROPERTY & ADVICE» pour la construction d'un complexe commercial avec modification de la voirie, est ANNULEE.

[...]";

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 107, 108, 127 et 274bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), des principes de sécurité juridique et de légitime confiance ainsi que de l'erreur de droit, "en ce que le premier acte attaqué dispose que, quand une demande de permis d'urbanisme est relative à un projet «mixte» - c'est-à-dire un projet ayant un objet relevant partiellement du champ d'application de l'article 107 et partiellement de l'article 127 -, chaque autorité décisionnelle est compétente pour la partie du projet qui ressort de sa compétence en vertu du Code et ce, bien que le projet soit indissociable, si bien qu'une telle demande doit être scindée en deux demandes distinctes, dont l'une doit être déposée devant le fonctionnaire délégué et l'autre

devant le collège communal, sans que cette scission porte atteinte au caractère exécutoire des permis, alors que, quand une demande de permis d'urbanisme est relative à un projet «mixte» dont les différentes composantes sont indissociables et qu'une composante principale de la demande relève de la compétence de principe du collège communal, l'autorité compétente pour statuer sur la demande est celle qui est compétente pour statuer sur la composante principale du projet, à savoir le collège communal"; qu'elles relèvent que dans l'hypothèse où un projet devrait pour une part être soumis au collège communal et pour une autre part à une autre autorité, c'est-à-dire dans le cas où ce projet relèverait des articles 107 du CWATUPE mais aussi, en raison de certains aspects, de l'article 127 dudit code, il convient d'appliquer l'adage selon lequel l'accessoire suit le principal, l'autorité compétente pour délivrer le permis étant celle qui est compétente pour la partie principale du projet; qu'à cet égard elles citent des arrêts du Conseil d'Etat; qu'elles relèvent aussi que la scission de la demande de permis, pour soumettre chaque "partie" du projet à chacune des autorités visées aux articles 107 et 127 pourrait "aboutir à une situation absurde et inconcevable, à savoir, dans une première hypothèse, la création d'un rond-point isolé en plein milieu d'une route régionale préexistante ou bien, dans une deuxième hypothèse, la création d'un centre commercial privé d'accès par la voirie régionale, aucun autre accès n'étant envisageable";

Considérant que la partie adverse, après avoir défendu son arrêté dans ses mémoires, a déclaré à l'audience s'en remettre à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant qu'en présence d'un projet urbanistique qui, en ce qui concerne la demande de permis d'urbanisme, relève pour une part de l'article 107 du CWATUPE et pour une autre part entre dans le champ d'application de l'article 127 du même code et ce en raison de la qualité des parties en l'absence de toute norme déterminant l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis, il y a lieu d'examiner, en premier lieu, si les différentes parties du projet sont indissociables;

Considérant qu'un projet doit être tenu pour indissociable lorsqu'entre ses différentes parties il existe un lien d'interdépendance tel qu'elles seraient incomplètes l'une sans l'autre; que ce lien n'est pas établi quand les deux parties peuvent être mises en oeuvre indépendamment l'une de l'autre;

Considérant que lorsque le caractère indissociable du projet n'est pas établi, le projet doit alors faire l'objet de demandes de permis distinctes soumises, selon leur contenu propre, à l'autorité définie à l'article 107 du CWATUPE d'une part, et à l'autorité visée à l'article 127 du code d'autre part;

Considérant que, lorsque le caractère indissociable du projet est établi, le projet doit faire l'objet d'une seule demande de permis d'urbanisme introduite conjointement par toutes les parties, privée et publique, auprès de l'autorité compétente en vertu de l'article 127 du CWATUPE; que lors de l'examen de la demande de permis, il appartiendra à celle-ci de vérifier le caractère indissociable du projet; qu'il y a lieu d'écarter l'application de l'adage selon lequel "l'accessoire suit le principal" qui d'une part suppose qu'il soit possible de départager le principal de l'accessoire, et d'autre part induit la détermination d'une autorité compétente pour connaître de la demande qui peut varier selon ce qui est estimé être le principal;

Considérant qu'en l'espèce, le projet consiste en la construction d'un complexe commercial avec la création d'un rond-point sur la voirie publique, étant une route régionale, ce rond-point étant situé à cheval sur l'actuelle route et sur la propriété privée, la partie de propriété privée servant d'assiette à une partie du rond-point devant être rétrocédée à l'autorité publique; que ce rond-point doit permettre l'accès au centre commercial;

Considérant que l'arrêté attaqué énonce qu'"il faut admettre que le permis relatif au centre commercial soit lié à la réalisation du rond-point, ces deux aspects du projet étant indissociables [...]"; qu'il relève aussi que "l'indissociabilité du complexe commercial et du giratoire est fonctionnelle et n'empêche nullement, au niveau procédural, l'introduction de deux demandes de permis d'urbanisme distinctes pour leur réalisation";

Considérant qu'ainsi, l'autorité admet le caractère indissociable du projet, ce qui n'est contesté par aucune partie; qu'il s'ensuit, que contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, une seule demande de permis d'urbanisme devait être introduite auprès du fonctionnaire délégué;

Considérant que l'arrêté attaqué annule le permis d'urbanisme délivré le 4 juillet 2011 au motif que le projet aurait dû faire l'objet de deux demandes de permis d'urbanisme, l'une auprès du collège communal, l'autre auprès du fonctionnaire délégué;

Considérant que malgré cette erreur dans les motifs, le rejet du moyen se justifie en tant que la motivation de l'arrêté ministériel, énonce que la demande de permis d'urbanisme aurait dû, pour un projet reconnu comme indissociable, être soumise au fonctionnaire délégué;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin que l'instruction de la cause soit poursuivie,

D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le cinq février deux mille treize par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.