

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 224.296 du 8 juillet 2013

A. 208.198/XIII-6539

En cause : **la Société anonyme PETRODIS,**
ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Ville de Seraing,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Louis GILISSEN, avocat,
rue Collard Trouillet 47
4100 Seraing,

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 11 mars 2013 par la société anonyme (S.A.) PETRODIS qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 4 décembre 2012 par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Mobilité de la Région wallonne à la direction générale opérationnelle des routes et des bâtiments (DGO1) - direction des routes de Liège, relatif à un bien sis sur le territoire de la ville de Seraing, ayant pour objet l'aménagement de la rue Cockerill (N683), d'un site propre aux bus, d'une nouvelle voirie entre la rue Cockerill et le quai Greiner (N683A), de la rue du Charbonnage entre les giratoires Janson et Charbonnage, du quai en rive droite du Pont de Seraing et de la place Kuborn, ainsi que les aménagements

paysagers, les équipements techniques complémentaires et les modifications conséquentes aux voiries régionales et communales;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 27 mai 2013 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 24 juin 2013 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Vu la requête introduite le 13 juin 2013 par laquelle la ville de Seraing demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. VAN DAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me T. KELECOM, loco Me J.-L. GILISSEN, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. CUVELIER, premier 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 à ce stade de la procédure se présentent comme suit :

1. Le 14 novembre 2011, la DGO1 - direction des routes de Liège dépose une demande de permis auprès du fonctionnaire délégué de la Région wallonne.

Il s'agit de réaliser, sur le domaine public, sur des terrains ou des biens appartenant déjà à la Région wallonne, et sur des terrains ou biens à exproprier pour cause d'utilité publique, sur le territoire de la commune de Seraing, dans le cadre de la requalification urbaine de la vallée serésienne, les actes et travaux suivants :

- l'aménagement de la rue Cockerill (N683), d'un site propre pour les bus, d'une nouvelle voirie entre la rue Cockerill et le quai Greiner (N683A), de la rue du Charbonnage entre les giratoires Janson et Charbonnage, du quai en rive droite du Pont de Seraing et de la place Kuborn,
- ainsi que les aménagements paysagers, les équipements techniques complémentaires et les modifications conséquentes aux voiries régionales et communales; il s'agit ainsi de la construction de plusieurs tronçons de voiries, ponctués par des aménagements de giratoires de l'ordre de deux kilomètres (le projet est ainsi soumis à une étude d'incidences sur l'environnement).

Les travaux prévus impliquent encore l'ouverture, la modification, l'élargissement ou la suppression de voies communales.

2. Le 24 novembre 2011, le fonctionnaire délégué écrit au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité la lettre suivante :

" En application de la note du 20 octobre 2011, je sollicite l'accord de Monsieur le Ministre pour procéder à l'instruction de la demande de permis introduite par la DGO1.

Le projet global a fait l'objet d'une étude d'incidences pour l'entièreté du tracé du boulevard urbain.

La seconde phase vient d'être déposée par la DGO1 ce 14 novembre 2011 (voir documents déjà transmis à Monsieur Thomas CHEVAU).

Les actes et travaux à réaliser ne paraissent pouvoir être autorisés que par Monsieur le Ministre, une attribution de compétences autrement conçue ne me semblerait en effet pas compatible avec le prescrit de l'article 272, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine puisque 3 tronçons de voirie sont envisagés avec le statut de voirie régionale alors qu'ils ne sont pas inscrits au plan de secteur.

Monsieur le Ministre peut-il me confirmer que je peux procéder à l'instruction administrative du dossier de concert avec ses collaborateurs et qu'ensuite je lui prépare une proposition d'arrêté lorsqu'il s'agira de statuer sur la demande de permis ?

En vue d'éviter tout écueil, je saurai gré à Monsieur le Ministre de me confirmer s'il partage l'analyse qui précède".

Le chef de cabinet du Ministre répond le 2 décembre 2011 que le Ministre partage son analyse et l'invite à instruire la demande et transmettre une proposition au Ministre.

3. Entre-temps, par lettre du 28 novembre 2011, le fonctionnaire délégué demande au collège communal de Seraing de soumettre, à la procédure prévue à l'article 129bis, la demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale qu'implique le projet; la lettre précise que "dans ce cas les délais

d'instruction de la demande de permis sont prorogés du délai utilisé pour l'obtention de l'accord définitif relatif à la voirie communale".

4. Du 6 février au 7 mars 2012, une enquête publique a été organisée par la ville de Seraing. Dans ce cadre, cinq réclamations ont été déposées, dont celle de la société requérante, qui exploite une station-service rue Cokerill à Seraing.

5. Le 23 avril 2012, le conseil communal de la ville de Seraing marque son accord sur les modifications et créations de voiries qu'implique le projet. Cette décision est affichée à partir du 24 avril 2012.

7. Le 1^{er} juin 2012, le fonctionnaire délégué interroge le collège communal de Seraing, en application de l'article 127, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE). La même lettre note que la décision du conseil communal est définitive "tenant compte de la date de publication de la décision et de l'expiration du délai de recours".

8. Le 25 juillet 2012, le collège communal de Seraing donne un avis favorable conditionnel.

9. Le 29 août 2012, le fonctionnaire délégué communique son rapport et son projet d'arrêté au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité.

10. Le 4 décembre 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité accorde le permis d'urbanisme sollicité, conformément aux plans qui y sont annexés et sous réserve du respect des conditions qui y sont imposées.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que, par requête introduite le 13 juin 2013, la ville de Seraing demande à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que le premier-auditeur rapporteur a déposé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant que les premier et deuxième moyens étaient fondés et que leur examen n'appelait que des débats succincts;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 84, 115, 116, 117, 127, § 1^{er} et 272, §§ 1^{er} et 2, du CWATUPE, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué autorise des travaux sur des voiries régionales, des voiries communales et des biens appartenant à une personne morale de droit privé (la société CMI) et que l'existence de voiries communales dans le périmètre de la demande est établie à suffisance par l'application de la procédure organisée par l'article 129quater du CWATUPE et la saisine du conseil communal; qu'elle met en cause la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, en se rapportant à la justification comprise dans celui-ci, à savoir :

" [...] en l'espèce, le projet, pris dans sa globalité, concerne le point a), de l'article 272, § 2, du Code; que la nouvelle voie de liaison à créer (voirie régionale mais non structurante) n'est pas inscrite au plan de secteur; qu'il s'ensuit que par dérogation aux règles usuelles en matière de permis visées à l'article 127 du Code, la compétence décisionnelle n'est pas, en l'espèce, attribuée aux fonctionnaires visés à l'article 272, § 1^{er}, du Code; qu'aussi, seul le Gouvernement wallon ou l'un de ses membres est donc habilité à délivrer le permis pour la réalisation de la nouvelle voirie régionale avec les aménagements qui lui sont associés";

qu'elle estime que cette motivation fait totalement fi des actes et travaux à autoriser sur les voiries communales et sur les propriétés de la société CMI; qu'elle se réfère en conséquence à la jurisprudence qui est clairement établie en ce sens 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" (C.E., 27 octobre 2010, n° 208.476, A.S.B.L. LA CARDERE; 14 avril 2011, n° 212.669, LECLERCQ; 16 février 2012, n° 218.033, FUENTES MATEOS); qu'elle affirme qu'ainsi le Conseil d'Etat sanctionne l'application de la procédure établie à l'article 127 à un projet qui, pour partie, relève de la procédure de droit commun établie aux articles 115 et suivants et pour partie de l'article 127, et qu'il refuse également de considérer que le partage des compétences organisé par les articles 115 et suivants et 127 du CWATUPE répondrait au principe selon lequel "l'accessoire suit le principal" (C.E., 16 février 2012, n° 218.033, FUENTES MATEOS; 5 février 2013, n° 222.393, S.A. PROPERTY & ADVICE et la S.P.R.L. BUREAU D'ARCHITECTURE ET D'ENGINEERING CAELEN);

qu'elle relève ensuite que la jurisprudence n'admet l'introduction d'une demande unique qu'à la condition que le projet apparaisse comme "indissociable", c'est-à-dire qu'il existe un lien d'interdépendance avéré entre ses différentes parties, tel qu'elles seraient incomplètes l'une sans l'autre (C.E., 5 février 2013, n° 222.393, S.A. PROPERTY & ADVICE et la S.P.R.L. BUREAU D'ARCHITECTURE ET

D'ENGINEERING CAELEN) et que tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce; qu'elle observe que le projet organise le réaménagement d'espaces publics entre le Pont de Seraing et la rue du Charbonnage et fait référence à l'arrêt ARCOMA, n° 207.013, du 26 août 2010; que, selon elle, les travaux ne devant pas faire l'objet d'une évaluation unique des incidences, a fortiori pouvaient-ils faire l'objet de demandes de permis distinctes; qu'elle note qu'ainsi, aucune caractéristique particulière du projet n'est signalée dans l'acte attaqué qui établirait, qu'en l'espèce, il était matériellement impossible de scinder les travaux en différentes demandes de permis pour que les règles de compétence établies par le code soient respectées;

qu'elle estime encore que, si les actes et travaux, objet de la demande, constituent des actes et travaux d'utilité publique au sens de l'article 127, § 1^{er}, 2°, du CWATUPE, ce qui justifie l'application de la procédure organisée à l'article 127 même si les terrains sur lesquels les travaux sont réalisés n'appartiennent pas à des personnes morales de droit public, par contre, il y avait lieu de distinguer, d'une part, les actes et travaux à réaliser sur les voiries communales et sur les propriétés de la société CMI qui relevaient, eux, de la compétence du fonctionnaire délégué, faisant l'objet de la délégation organisée par l'article 272, § 1^{er}, du Code, et, d'autre part, les travaux sur les voiries régionales qui relevaient de la compétence du Ministre, en l'absence de délégation, conformément à l'article 272, § 2; qu'elle soutient que la partie adverse a soumis l'ensemble des travaux à la compétence du Ministre en première instance, méconnaissant de ce fait la délégation de compétence du fonctionnaire délégué pour les actes et travaux sur les voiries communales et sur les propriétés de la société CMI;

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse estime que l'enseignement de l'arrêt n° 222.393 du 5 février 2013, cité par la requérante, selon lequel "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", n'est pas transposable dès lors qu'il existe bien en l'espèce une norme qui détermine l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis, à savoir l'article 272, § 2, point a), du CWATUPE, selon lequel, "par dérogation au paragraphe 1^{er}, aucune délégation [au fonctionnaire délégué] n'est accordée en ce qui concerne : a) les voies de communication par terre de l'Etat et des provinces"; qu'elle relève qu'en l'espèce, le projet dans sa globalité vise bien le point a) de l'article 272, § 2, du Code et que la nouvelle voie de liaison à créer n'est pas inscrite au plan de secteur; qu'elle conclut que, dans ce cas, la compétence n'est pas attribuée aux fonctionnaires visés par

l'article 272, § 1^{er}, du CWATUPE et que c'était bien seul le Gouvernement wallon ou l'un de ses membres qui était habilité à délivrer le permis pour la réalisation de la nouvelle voirie régionale avec les aménagements qui lui sont associés;

Considérant que, sur la compétence de l'auteur de l'acte, celui-ci est motivé comme suit :

" Considérant qu'en l'espèce, le projet, pris dans sa globalité, concerne le point a), de l'article 272, § 2, du Code; que la nouvelle voie de liaison à créer (voirie régionale mais non structurante) n'est pas inscrite au plan de secteur; qu'il s'ensuit que par dérogation aux règles usuelles en matière de permis visées à l'article 127 du Code, la compétence décisionnelle n'est pas, en l'espèce, attribuée aux fonctionnaires visés à l'article 272, § 1^{er}, du Code; qu'aussi, seul le Gouvernement wallon ou l'un de ses membres est donc habilité à délivrer le permis pour la réalisation de la nouvelle voirie régionale avec les aménagements qui lui sont associés";

Considérant que le projet porte sur des travaux d'utilité publique, sollicités par une personne de droit public, et dans un périmètre visé à l'article 1^{er}, 5°, du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques; que, dès lors, à un triple point de vue, le projet est soumis à l'application de l'article 127 du CWATUPE; qu'en vertu du paragraphe 1^{er} de cette disposition, "le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué";

Considérant que les travaux impliquent la création d'une voie de liaison ("voirie régionale mais non structurante", selon l'acte attaqué), qui n'est pas inscrite au plan de secteur, ce qui justifie la compétence du Gouvernement en application de l'article 272, § 2, point a), du CWATUPE; qu'ils portent aussi sur des voiries communales et sur des propriétés privées, ce qui est en principe de la compétence du fonctionnaire délégué en application de l'article 272, § 1^{er};

Considérant que la question que pose le moyen n'est pas tant de savoir si le projet autorisé est un projet global qui justifierait la compétence du Gouvernement, que de savoir si, à partir du moment où l'un des éléments du projet relève de la compétence du Gouvernement, celui-ci devient compétent pour le tout, que le projet soit global ou non; qu'à la différence des arrêts cités par la requérante, il ne s'agit pas ici de déroger à la compétence de principe de l'autorité communale dans la délivrance des permis d'urbanisme, mais de déroger à une répartition de compétences au sein de la même autorité régionale; que ce n'est que s'il est démontré qu'il ne peut y être dérogé en principe que le caractère indissociable ou non du projet devrait être examiné;

Considérant que cette question de principe ne peut dès lors faire l'objet de débats succincts;

Considérant que, s'agissant de la compétence de l'auteur de l'acte qui est mise en cause dans ce premier moyen, il y a lieu d'abord d'examiner plus avant celui-ci, même si, selon le rapport du premier auditeur, le deuxième moyen peut aussi conduire à l'annulation immédiate de l'acte attaqué;

Considérant que les conclusions du premier auditeur-rapporteur ne peuvent par conséquent être suivies; qu'il y a lieu de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville de Seraing est accueillie.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le huit juillet deux mille treize par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GUFFENS.