

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.949 du 25 juin 2019

A. 222.528/XIII-8056

En cause :

la Ville d'Andenne,

ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la Société privée à responsabilité limitée
JANUS INTERNATIONAL,**

ayant élu domicile chez
M^e Bernard DELTOUR, avocat,
boulevard Reyers 80
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juin 2017, la ville d'Andenne demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de la Région wallonne ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions, du 27 avril 2017, octroyant à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) JANUS INTERNATIONAL un permis unique visant à la construction et l'exploitation d'un centre logistique de regroupement et de tri de déchets non dangereux dans un établissement situé rue des Marais à Andenne/Seilles.

II. Procédure

Par une requête introduite le 2 juillet 2018, la ville d'Andenne demande la suspension de l'exécution de l'acte attaqué précité.

Par une requête introduite le 10 août 2017, la S.P.R.L. JANUS INTERNATIONAL a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Un arrêt n° 242.861 du 7 novembre 2018 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 28 novembre 2018 par la partie adverse.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 24 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 mai 2019 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Olivier VANLEEMPUTTEN, *loco* M^{es} Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Natacha DIERCKX, *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Zoé THIERY, *loco* M^e Bernard DELTOUR, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 242.861 du 7 novembre 2018, il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante fait valoir que son intérêt à agir "est manifeste dès lors que les constructions et les activités autorisées s'implantent sur son territoire et auront un impact significatif sur celui-ci, notamment en termes de mobilité". Elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État et fait aussi état de son avis défavorable donné dans le cadre de l'instruction de la demande ainsi que de son recours administratif.

B. Le mémoire en intervention

La partie intervenante conteste le caractère légitime de l'intérêt à agir de la requérante. Elle fait valoir que la ville a, depuis 2013 et de façon explicite, apporté son soutien au projet litigieux. Elle renvoie, à cet égard, à un courriel adressé par le bourgmestre au Port autonome de Namur en février 2013 ainsi qu'à un courrier de la ville adressé le 21 octobre 2013 au même Port. Elle observe que, dans la mesure où la ville siège au sein du conseil d'administration du Port Autonome de Namur, elle aura dû marquer son approbation quant au développement du projet litigieux, puisque le conseil d'administration a approuvé la conclusion du contrat de concession domaniale.

Elle relève encore que, dix ans plus tôt, l'adoption de l'arrêté ministériel du 23 septembre 2002 décidant l'assainissement ou la rénovation du site SAE/NA126 dit "Brenner" à Andenne (Seilles) n'a nullement donné lieu à un recours et que la ville n'a pas entamé, par le passé, de démarches visant à obtenir une modification du plan de secteur ou à adopter un plan communal d'aménagement (P.C.A.) relatif à la zone considérée.

Selon elle, c'est en vain que la partie requérante tente de justifier son intérêt au recours au motif que la mise en œuvre du projet litigieux aurait un impact significatif sur son territoire, alors que cet impact sera marginal sur la mobilité, 95 % des transports étant effectués par voie fluviale.

En conclusion, il apparaît à la partie intervenante que les critiques de la partie requérante ne trouvent de justification que par des considérations purement électorales.

Elle soutient que, "sur le vu de la constante et cohérente attitude de la partie requérante, d'abord quant au principe du redéveloppement du site «Brenner» en zone d'activité économique, ensuite *in concreto* à l'égard du projet, le revirement d'attitude caractérisant la démarche communale vicie la légitimité de son intérêt au présent recours".

Elle ajoute que l'absence d'intérêt légitime dans le chef de la ville semble d'ailleurs confirmée par le fait que lui sont revenues des rumeurs d'initiatives communales visant la modification du statut planologique du site afin de permettre des projets de promotions immobilières privées.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante ajoute que son intérêt est établi à suffisance dès lors que le projet est établi en plein cœur de son centre-ville, qu'il met, notamment, directement en cause l'intégrité d'une canalisation d'égouttage, dont elle est gardienne, qu'il aura un impact direct sur l'aménagement d'une voirie communale (fût-ce son équipement selon la partie adverse) et sur la mobilité du centre-ville et que la salubrité et la sécurité publiques rentrent assurément dans ses attributions.

Elle conteste encore que son intérêt ne serait pas légitime, "dès lors qu'il lui appartient d'apprécier en opportunité la politique d'aménagement de son territoire et que, en tout état de cause, une modification du plan de secteur n'interviendrait que pour l'avenir".

IV.2. Examen

Une commune a intérêt à demander l'annulation de tous les actes qui concernent l'aménagement de son territoire. Par ailleurs, elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer sa politique d'aménagement du territoire.

En l'espèce, l'intérêt de la ville d'Andenne est établi dès lors que les constructions et activités autorisées s'implantent sur le territoire communal, quel que soit l'impact des dites activités. Cet intérêt est d'autant plus établi qu'elle a donné un "avis très défavorable" au projet et qu'elle a introduit un recours administratif contre

la décision de première instance des fonctionnaires délégué et technique accordant le permis.

Quant au caractère prétendument illégitime de l'intérêt de la partie requérante, il ne peut être déduit de l'attitude passée du bourgmestre ou de la ville, qui étaient favorables au projet.

À cet égard, à supposer même que la ville d'Andenne ait opéré un revirement d'attitude, il n'en résulte pas que son intérêt à agir deviendrait illégitime, soit un intérêt qui serait contraire aux lois impératives, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

La fin de non-recevoir ne peut être accueillie.

V. Troisième moyen - seconde branche

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, "des principes généraux de bonne administration, du principe de précaution, du principe du raisonnable, du principe de motivation matérielle, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir".

Le moyen est divisé en deux branches.

Dans une seconde branche, la partie requérante rappelle la jurisprudence du Conseil d'État à propos des conditions que peut imposer un permis conformément à l'article 123 du CWATUP, et soutient que les deux conditions imposées, qui subordonnent les travaux à l'accord "d'autre Administration compétente", sont, d'une part, imprécises et, d'autre part, font dépendre leur réalisation d'un tiers, en violation manifeste de l'article 123 CWATUP.

B. Le mémoire en réponse

Se référant aux motifs de l'acte attaqué cités par la partie requérante dans sa requête en annulation, la partie adverse conclut comme suit :

- au vu du rapport du service technique de la ville d'Andenne, l'acte attaqué impose des conditions particulières que la partie requérante est malvenue de critiquer, dès lors qu'il s'agit de recommandations de son propre service technique;
- ces conditions sont précises : le bénéficiaire du permis "ne peut commencer à construire avant d'avoir établi les conditions de construction au-dessus des 2 canalisations en concertation avec la ville d'Andenne";
- la situation exacte des canalisations était connue de la demanderesse de permis (voy. le dossier de la demande et le plan d'implantation) et l'acte attaqué contient des motifs relatifs à la situation des canalisations, de sorte que la partie adverse a statué en pleine connaissance de cause.

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soutient que les conditions relatives aux canalisations ne présentent pas de caractère futur et incertain et qu'elles imposent au contraire que l'ensemble des mesures utiles soient prises pour garantir l'intégrité des canalisations et la stabilité du terrain, le cas échéant en collaboration avec les autorités compétentes dûment identifiées (la ville, le Port Autonome de Namur et la direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2)) au regard des conditions très précises prévues par le permis litigieux concernant la mise en place d'une dalle en béton étanche".

Elle fait valoir qu'elle "n'a évidemment aucun intérêt à exploiter un site dont la stabilité ne serait pas assurée, puisqu'un incident pourrait gravement porter dommage au bon fonctionnement des installations et au bon déroulement de ses activités, avec les conséquences financières qui en découleraient inévitablement".

V.2.Examen

Dans l'arrêt n° 242.861 du 7 novembre 2018, cette branche du troisième moyen a été jugée sérieuse au terme du raisonnement suivant :

" L'article 123, alinéa 1^{er}, du CWATUP dispose comme suit :

« Les permis visés aux articles 117, 118, 121 et 127 peuvent être refusés pour les motifs, être assortis de conditions ou consentir les dérogations prévues au présent titre».

La disposition permet à l'autorité d'assortir le permis d'urbanisme de conditions. Cette compétence relève de son pouvoir d'appréciation. Ces conditions doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. En aucun cas, ces conditions ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Elles ne peuvent ainsi pas

imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

Les conditions critiquées sont rédigées comme suit :

- « - L'exploitant établit un état des lieux des 2 canalisations d'égout existantes sur le terrain et réalise un levé précis des 3 chambres de visite;
- L'exploitant définit, en concertation avec la Ville d'Andenne et autre Administration compétente, les conditions de construction au-dessus des 2 canalisations d'égouts présentes sur le terrain».

Elles sont contenues dans la décision de première instance et n'ont pas été modifiées par la décision sur recours.

Elles reprennent les propositions faites par la direction des services techniques de la ville d'Andenne, qui écrivait dans sa note du 30 septembre 2016 :

- « Je fais suite à la demande de permis unique introduite par la sprl JANUS INTERNATIONAL [...] pour la construction et l'exploitation d'un centre de regroupement et de tri de déchets non dangereux rue des Marais à SEILLES.

Lors des précédents travaux de réhabilitation du site par la SPAQUE, travaux effectués par la société momentanée GALERE-DCI, nous avons mis en évidence trois chambres de visite sur égouttage.

Nous avons connaissance de deux réseaux de canalisations d'égouttage sous ces parcelles mais les chambres de visite n'étaient plus visibles.

Un de ces deux réseaux est un égout majeur de SEILLES. En effet, il évacue les eaux pluviales et les eaux usées d'une grande partie du quartier dit du 'Nouveau Monde'.

Les trois chambres de visite découvertes sont visibles pour l'instant mais nous n'avons pas pu en faire un relevé précis en coordonnées X, Y et Z (coordonnées topographiques) vu que la Ville d'ANDENNE n'a plus de personnel qualifié pour effectuer ce travail.

Néanmoins, vu l'importance de [ces] deux canalisations d'égout, je pense qu'il faudrait :

- Effectuer un levé précis de ces trois chambres de visite :
 - o Soit la Ville demande l'autorisation d'accéder sur le site, désigne un géomètre et fait réaliser ce travail;
 - o Soit la Ville demande à la direction des Voies hydrauliques de NAMUR (SPW - DGO 252) d'effectuer ce travail car cette administration est propriétaire des parcelles de terrains concernées (j'attire l'attention sur le fait que les deux canalisations d'égout passent aussi en sous-sol d'une parcelle dont le Port autonome de NAMUR est gestionnaire);
 - o Soit la Ville demande à la sprl JANUS INTERNATIONAL d'effectuer ce travail et de localiser ces trois chambres de visites sur ses plans;
- Établir une convention avec le gestionnaire de cette zone afin de définir clairement les conditions de construction au-dessus de ces deux canalisations d'égouts; par exemple (non exhaustif) :
 - o Une zone *non aedificandi* de 4,00 m (2,00 m de part et d'autre de l'axe des deux canalisations);

- o Un accès permanent aux trois chambres de visite au moyen de véhicules lourds type hydrocureuse;
- o ...
- Établir un état des lieux complet de ces deux canalisations car elles sont anciennes; à ce sujet, votre assemblée a écrit le 2 août 2016 à la SPAQUE pour lui signaler des fissures récentes au niveau de l'extrados d'une des deux canalisations, celles-ci pourraient faire suite aux travaux GALERE-DCI.
Nous avons reçu une réponse de la SPAQUE le 21 septembre, laquelle fera l'objet d'un autre rapport à l'attention de votre assemblée.
Ce que je veux mettre ici en évidence, c'est la vétusté et la fragilité de cette canalisation.

[...]».

En résumé, la direction des services techniques proposait que soient réalisés un état des lieux complet des deux canalisations et un levé précis des trois chambres de visite et que soit établie une convention avec «le gestionnaire de cette zone afin de définir clairement les conditions de construction au-dessus de ces deux canalisations d'égouts», telles que «une zone *non aedificandi* de 4,00 m (2,00 m de part et d'autre de l'axe des deux canalisations)», «un accès permanent aux trois chambres de visite au moyen de véhicules lourds type hydrocureuse», etc.

Ces propositions n'ayant pas été finalisées, elles ont été reprises au titre de conditions dans la décision de première instance et confirmées en degré d'appel par l'acte attaqué.

Les conditions imposées en l'espèce ne concernent pas des éléments secondaires et accessoires et laissent une grande marge d'appréciation dans l'exécution du permis, puisqu'il s'agit de définir "les conditions de construction au-dessus des 2 canalisations d'égouts présentes sur le terrain".

Selon le plan d'implantation générale, les deux canalisations en question traversent le terrain concerné par le permis en passant sous l'emplacement des futures loges 4 et 5 (et d'une petite partie de la loge 7) et du futur auvent qui présente une superficie de 1.249 m² et des dimensions (L x l x h) de 66,4 m x 19,4 m x 15 m, ainsi que sous la dalle centrale. Les conditions de construction à définir concernent donc plusieurs bâtiments.

Si, parmi ces conditions, se trouve celle d'organiser des zones *non aedificandi*, comme la direction des services techniques de la ville d'Andenne le proposait, le permis ne pourrait être mis en œuvre sans modifier les plans qui y étaient annexés.

En outre, la réalisation de ces conditions dépend de la concertation du bénéficiaire du permis avec une autre autorité non autrement définie (quand bien même les termes «autre administration compétente» utilisés dans le permis ne viseraient que le Port autonome de Namur, comme le suggère la partie requérante dans son mémoire en réplique).

Le fait que ces conditions ont été proposées au stade de l'instruction de la demande de permis par un service administratif de la partie requérante ne rend pas le moyen irrecevable pour autant. Il appartenait en effet à la partie adverse de préciser ces conditions urbanistiques dans l'acte attaqué".

Ni la partie adverse, ni la partie intervenante n'ont développé dans le cadre de la procédure au fond des arguments susceptibles d'invalidier les motifs de l'arrêt précités. Elles n'ont d'ailleurs pas déposé de dernier mémoire.

Partant, la seconde branche du troisième moyen est fondée en ce qu'elle est prise de la violation de l'article 123 du CWATUP, pour les motifs qui précèdent.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros, soit l'indemnité de base majorée de 20 pourcents pour la demande de suspension. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de la Région wallonne ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions, du 27 avril 2017, octroyant à la S.P.R.L. JANUS INTERNATIONAL un permis unique visant à la construction et l'exploitation d'un centre logistique de regroupement et de tri de déchets non dangereux dans un établissement situé rue des Marais à Andenne/Seilles.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt-cinq juin deux mille dix-neuf par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Simone GUFFENS