

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.858 du 19 février 2021

A. 229.317/XIII-8784

En cause : **la ville de Châtelet**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme BEMAT**,
2. **la société anonyme FRUN PARK CHÂTELINEAU**,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Mathieu GUIOT, avocat,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne,
3. **la ville de Charleroi**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier JADIN, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 octobre 2019, la ville de Châtelet demande l'annulation de « l'arrêté du 26 juillet 2019 du Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings accordant à la SA Frun Park et à la SA Bemat un permis d'urbanisme conditionnel

pour la construction d'un complexe commercial, d'un parking de 659 places, de deux bâtiments mixtes (commerces et 8 logements), d'une crèche de 36 lits, d'un immeuble de 2 appartements et la création d'une voirie et d'un parc paysager sur des parcelles de terrain sises rue de Gilly à Châtelet ».

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 décembre 2019, les sociétés anonymes (SA) Bemat et Frun Park Châtelineau ont demandés à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 4 février 2020.

Par une requête introduite le 21 septembre 2020, la ville de Charleroi a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante à l'appui de la requête.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 8 octobre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Lionel Renders, 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 à la partie adverse et aux première et deuxième parties intervenantes.

La partie adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

La partie requérante a introduit, le 11 février 2021, une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence.

Par une ordonnance du 12 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 février 2021, la demande de suspension d'extrême urgence étant assimilée à une demande de fixation urgente selon l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le rapport a été notifié à la partie requérante et à la troisième partie intervenante.

Des notes d'audience ont été déposées par les parties adverse et intervenantes.

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

M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Aurélie Vandenberghe, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Matthieu Guiot, avocat, comparaissant pour les deux premières parties intervenantes et M^e Olivier Jadin, avocat, comparaissant pour la troisième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis.

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

Faits relatifs à l'autorisation d'implantation commerciale

1. Le 28 mai 2015, la SA Frun Park Châtelineau introduit auprès de la ville de Châtelet une demande d'autorisation socio-économique portant sur la réalisation, sur le site des Mottards, rue de Gilly (Châtelineau), d'un nouveau centre commercial « Frun Park » comportant divers bâtiments et activités d'une superficie soumise à autorisation de 20.850 m² bruts dont 13 cellules « SE » (comprendre socio-économiques) pour un total de 19.330 m² bruts, soit 16.431 m² nets « SE ».

2. Le 28 juin 2017, le comité interministériel wallon accorde l'autorisation d'implantation commerciale sollicitée le 28 mai 2015.

3. Les deux recours en annulation introduit à l'encontre de cette décision sont rejetés par les arrêts n° 243.991 et n° 243.992, du 20 mars 2019.

Faits relatifs à l'autorisation de création de voiries communales et à l'acte attaqué

4. Le 16 août 2016, les SA Frun Park Châtelineau et Bemat introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un complexe commercial, d'un parking de 659 places, de 2 bâtiments mixtes (commerces et logements) et d'un immeuble à appartements, ainsi que la création d'une voirie sur

des parcelles de terrain sises rue de Gilly à Châtelet, cadastrées Châtelineau 3, section C, n^{os} 3V, 3Z, 3G2, 302, 5T, 5E9, 5R11, 5S11, 5P16, 5T16, 5817, 5S17, 6, 7T, 9A, 11X4, 42G, 438, 5H18, 5L18, 5N18, 7S, 7R, 7V.

Cette demande comporte notamment des documents graphiques relatifs à l'ensemble de la demande, à une demande de création de voirie et à la création d'un parc public et aux aménagements paysagers des abords.

5. Le 11 octobre 2016, la ville de Châtelet accuse réception d'un dossier de demande complet.

6. Du 26 octobre au 15 novembre 2016, une première enquête publique se déroule sur le territoire de la ville de Châtelet. Suite à une erreur de procédure, une seconde enquête publique est organisée du 9 février au 10 mars 2017. À cette occasion, deux réclamations sont déposées.

7. Du 8 novembre au 7 décembre 2016, une enquête publique se déroule sur le territoire de la commune d'Aiseau-Presles. Aucune réclamation n'est déposée à cette occasion.

8. Du 19 novembre au 19 décembre 2016, une enquête publique se tient sur le territoire de la ville de Charleroi. À cette occasion, une réclamation est déposée.

9. Le 22 novembre 2016, la direction des routes du SPW émet un avis favorable conditionnel.

10. Le 1^{er} décembre 2016, Hainaut ingénierie technique émet un avis favorable conditionnel.

11. Le 5 décembre 2016, le département de la nature et des forêts (D.N.F.) donne, hors délai, un avis favorable conditionnel.

12. Le 6 décembre 2016, la cellule RAVeL du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme émet un avis favorable conditionnel.

13. Le 6 décembre 2016, la zone de secours Hainaut-Est donne un avis favorable conditionnel.

14. Du 10 décembre 2016 au 18 janvier 2017, la commune de Farciennes organise une enquête publique. Aucune réclamation n'est déposée à cette occasion.

15. Du 12 décembre 2016 au 19 janvier 2017, une enquête publique se déroule sur le territoire de la commune de Gerpennes. Aucune réclamation n'est déposée.

16. Le 30 décembre 2016, la direction des risques industriels donne, hors délai, un avis favorable conditionnel.

17. Le 10 mars 2017, la SA Elia Asset émet un avis quant aux consignes de sécurité.

18. Le 27 mars 2017, le conseil communal de Châtelet refuse la demande d'ouverture de voirie communale.

19. Par un courrier du 2 juin 2017, les demanderesses de permis introduisent un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la décision de refus du 27 mars 2017.

20. Le 20 juillet 2017, le ministre accorde, sur recours, l'autorisation d'ouverture de voirie sollicitée.

Les deux recours en annulation introduits à l'encontre de cet arrêté ministériel sont rejetés par les arrêts n° 244.694 du 4 juin 2019 et n° 246.836 du 23 janvier 2020.

21. Le 28 novembre 2017, le fonctionnaire délégué refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est notifiée par courrier du 21 décembre 2017.

22. Le 28 décembre 2017, les demanderesses de permis introduisent un recours administratif contre la décision de refus du 28 novembre 2017 auprès du Gouvernement wallon.

Ce recours est réceptionné le 2 janvier 2018 par la direction de l'urbanisme et de l'architecture du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

23. Le 19 janvier 2018, la ville de Châtelet transmet des documents administratifs à la direction juridique, des recours et du contentieux.

24. Le 6 février 2018, la commission d'avis sur les recours, après avoir procédé à une audition, donne un avis défavorable sur le recours.

25. Les 16, 25 et 28 mai ainsi que le 4 juin 2018, des plans modificatifs sont déposés par les demanderesses de permis.

26. Le 22 juin 2018, la direction de l'urbanisme et de l'architecture du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme adresse une note et une proposition de décision d'octroi conditionnel du permis d'urbanisme sollicité au ministre.

27. Le 26 juillet 2019, le ministre octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

L'acte attaqué est notifié aux demanderesses de permis, ainsi qu'à la SA 2 Build Consulting, au collège communal de Châtelet et au fonctionnaire délégué par des courriers du 13 août 2019, adressés par des plis recommandés déposés auprès des services postaux le même jour.

28. La partie requérante indique que, par un courrier du 5 février, les conseils juridiques des sociétés bénéficiaires du permis l'ont informée que « les actes et travaux commenceront le 22 février 2021 ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses de la partie requérante et de la troisième partie intervenante

1. Le premier moyen est pris de « la violation du dépassement du délai raisonnable et de l'incompétence de l'auteur de l'acte *ratione temporis* ».

La partie requérante rappelle que le recours au Gouvernement wallon contre la décision de refus du fonctionnaire délégué a été introduit le 28 décembre 2017, que la commission d'avis sur les recours a donné son avis le 6 février 2018 et que des plans modificatifs ont été introduits le 31 mai 2018. Elle constate qu'un délai de 19 mois s'est écoulé entre l'introduction du recours et l'acte attaqué et qu'un délai de 14 mois s'est écoulé entre le dépôt de plans modificatifs et la décision litigieuse.

Elle estime que les autorités publiques doivent instruire les affaires dans un délai raisonnable, le principe du délai raisonnable étant dérivé du principe général de bonne administration. Elle expose que le caractère raisonnable d'un délai se

détermine principalement en fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause, mais aussi de circonstances particulières. Elle conclut que le délai à prendre en considération est tant celui qui s'écoule entre l'introduction du recours administratif et la décision, que celui qui s'écoule entre la réception des avis par l'autorité qui statue et la décision attaquée.

Elle relève que l'article 127, § 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), alors applicable, prévoit un délai d'ordre de 75 jours pour l'adoption par le Gouvernement de sa décision sur recours. Elle note que tout dépassement de ce délai ne constitue cependant pas une violation de l'obligation d'agir dans un délai raisonnable puisque, à l'expiration de ce délai, s'ouvre au profit du seul demandeur la possibilité d'adresser un rappel qui fait alors courir un délai de rigueur de trente jours dans lequel l'adoption d'un acte régulier est encore possible. Elle constate que le législateur règle aussi, à l'article 127, § 6, la suspension des effets du rappel pendant quarante jours, lorsque l'autorité de recours fait exécuter certaines mesures d'instruction.

Elle soutient que rien ne justifie le délai de 14 mois qui s'est écoulé entre le dépôt des plans modificatifs et l'acte attaqué, spécialement alors qu'aucune mesure d'instruction complémentaire n'a été accomplie et qu'aucun avis complémentaire n'a été sollicité durant cette période. Elle considère que le délai pris par l'autorité pour prendre sa décision n'est pas raisonnable et que, lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué, celle-ci n'était plus compétente *ratione temporis*. Elle soutient qu'il en va d'autant plus ainsi que certains avis recueillis en première instance étaient périmés lorsque l'acte attaqué a été adopté, comme l'avis du 21 novembre 2016 de la direction des routes de Charleroi, qui était valable un an.

En réplique, elle déduit de la lecture du mémoire en réponse que le dernier acte d'instruction du dossier est la note adressée au ministre le 22 juin 2018. Elle note qu'un délai de 13 mois s'est par conséquent écoulé entre cette note et l'acte attaqué, adopté le 26 juillet 2019.

Elle affirme que l'auteur de l'acte attaqué doit examiner avec minutie tous les recours portés devant lui, indépendamment de l'ampleur ou de la complexité du projet. Elle estime que le projet de centre commercial litigieux n'est pas d'une complexité telle qu'il nécessite un temps d'examen de 13 mois. Elle réitère que le délai de 13 mois doit être comparé avec le délai d'ordre prévu par le décret pour décider soit 75 jours et le délai de rigueur de 30 jours imparti au Gouvernement pour statuer après la mise en demeure prévue par l'article 127, § 6, du CWATUP.

Elle n'est convaincue, ni en fait, ni en droit, par l'argument de la partie adverse selon laquelle l'auteur de l'acte attaqué aurait attendu le prononcé de l'arrêt du Conseil d'État suite au recours introduit contre l'arrêté ministériel du 20 juillet 2017 autorisant, sur recours, l'ouverture de voirie. Elle ne comprend pas pourquoi, alors que deux recours en annulation avaient été introduits, l'autorité compétente aurait attendu de connaître le sort réservé au premier recours et pas celui réservé au second. Elle fait également valoir que l'arrêté ministériel du 20 juillet 2017 est une décision administrative exécutoire et que l'introduction d'un recours en annulation ne suspend pas le caractère exécutoire de l'acte attaqué. Elle soutient que l'existence d'un recours en annulation n'est pas une circonstance qui justifie la surséance à statuer jusqu'au prononcé de l'arrêt et que l'existence de ce recours ne peut dès lors pas justifier légalement le délai de 13 mois qui s'est écoulé entre la dernière note au ministre et l'acte attaqué.

Elle fait valoir, de manière surabondante, que c'est à mauvais escient que la partie adverse s'autorise de certains arrêts du Conseil d'État, qui visent des permis d'urbanisme ou unique délivrés sans que l'autorité administrative compétente n'ait autorisé la création de voirie, ce qui n'est de toute évidence pas le cas en l'espèce.

2. La troisième partie intervenante expose qu'entre la proposition de décision de l'administration et l'acte attaqué, un délai de treize mois s'est écoulé. Elle estime que ce délai n'est pas raisonnable et que, lorsqu'il a adopté l'acte attaqué, son auteur n'était plus compétent *ratione temporis*.

Elle conteste la thèse de la partie adverse quant au fait qu'elle ait attendu le signal donné par l'arrêt n° 244.694 du 4 juin 2019. Elle souligne que la décision qui a octroyé l'ouverture de voirie était exécutoire malgré les recours en annulation introduits. Elle observe que si l'arrêt n° 244.694 du 4 juin 2019 a été prononcé antérieurement à l'acte attaqué, il n'en est pas de même de l'arrêt n° 246.836 du 23 janvier 2020. Elle se demande pourquoi l'autorité aurait attendu le premier arrêt en raison de son prétendu caractère indispensable mais n'aurait pas attendu le second statuant pourtant sur la même autorisation d'ouverture de voirie.

En ce qui concerne l'argument pris de la complexité de l'affaire, elle est d'avis que de nombreux projets aboutissant à un recours devant le Gouvernement wallon sont complexes mais ne nécessitent pas pour autant d'attendre aussi longtemps que le Gouvernement les tranche.

Elle relève que le seul acte vanté par les deux premières parties intervenantes qui est postérieur à l'avis de l'administration du 22 juin 2018 concerne un mail adressé par celles-ci à l'administration le 10 juillet 2018. Elle affirme qu'il ne s'agit pas d'un acte d'instruction, qu'il n'est pas demandé par l'administration ou par le ministre et qu'il est adressé à l'administration (et non au ministre) à un moment où celle-ci n'est plus compétente puisqu'elle a déjà remis son avis au ministre.

Elle soutient qu'est péremptoire, non soutenue par la partie adverse et contredite par ce qui précède l'affirmation des deux premières parties intervenantes selon lesquelles l'auteur de l'acte attaqué aurait étudié en octobre 2018 les rapports favorables concernant les recours introduits contre l'autorisation d'implantation et ceux défavorables dans le cadre des recours contre l'autorisation de voirie. Elle considère que, même à prendre en compte le mois d'octobre 2018, il n'en resterait pas moins que l'autorité aurait mis huit mois à statuer, ce qui constitue toujours, selon elle, un délai déraisonnable. Elle observe que l'auteur de l'acte attaqué s'est purement et simplement référé à l'avis du 22 juin 2018 de son administration, sans émettre aucune considération par rapport à la prise en compte soit des rapports rendus dans le cadre des procédures pendantes devant le Conseil d'État en octobre 2018, soit par rapport à l'arrêt n° 244.694 du 4 juin 2019. Elle conclut que la thèse soutenue par les deux premières parties intervenantes n'est pas établie. Elle observe que la partie adverse fait usage d'un vocabulaire plus circonstancié, démontrant qu'elle émet une pure supputation. Elle en déduit qu'on ne peut retenir cette tentative de justification *a posteriori*.

Elle indique que le fait que l'auteur de l'acte attaqué se soit référé purement et simplement à l'avis de son administration démontre que le projet n'était pas si complexe que cela et qu'il n'a demandé aucune autre mesure d'instruction postérieure à l'avis de son administration.

IV.2. Examen

1. L'article 127, § 6, alinéas 3 à 6, du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« Dans les septante-cinq jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision par envoi au demandeur, au collège communal et au fonctionnaire délégué.

À défaut, le demandeur peut, par envoi, adresser un rappel au Gouvernement.

À défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement dans les trente jours à dater de la réception par celui-ci du rappel, la décision dont recours est confirmée.

Le cas échéant, l'autorité de recours exécute, par l'entremise de la commune, les mesures particulières de publicité ou sollicite l'avis de la commission communale, auquel cas les effets du rappel visé au présent paragraphe sont suspendus pendant quarante jours à dater de la demande de l'autorité de recours ».

Le délai énoncé au paragraphe 6, alinéa 3, de l'article 127 précité est un délai d'ordre. Le délai de rigueur énoncé à l'alinéa 5 n'est enclenché que dans l'hypothèse où un rappel est adressé au Gouvernement ou à son délégué. Cette possibilité n'est ouverte qu'au demandeur.

Le principe du délai raisonnable, qui est dérivé du principe général de bonne administration, est susceptible d'être appliqué à l'ensemble des décisions administratives. Le délai raisonnable dans lequel toute autorité administrative doit prendre une décision commence à courir à partir du moment où elle est en mesure de le faire.

L'appréciation du caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Ainsi, le dépassement du délai raisonnable doit être apprécié *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en tenant compte des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire et de sa complexité, du comportement de l'administré concerné et de celui de l'autorité.

En matière d'urbanisme, l'exigence de statuer dans un délai raisonnable poursuit notamment l'objectif de s'assurer que l'autorité compétente statue sur les demandes de permis d'urbanisme en s'appuyant sur des informations et des avis suffisamment actuels, lesquels lui permettent de déterminer adéquatement sa propre conception du bon aménagement des lieux.

2. En l'espèce, le recours au Gouvernement wallon a été introduit par les demanderesses de permis le 28 décembre 2017 et des plans modificatifs ont été déposés les 25 et 28 mai ainsi que le 4 juin 2018. Ensuite, la direction de l'urbanisme et de l'architecture du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW territoire a adressé, le 22 juin 2018, une note et une proposition de décision d'octroi conditionnel du permis d'urbanisme au ministre.

L'acte attaqué a été adopté le 26 juillet 2019, soit 13 mois plus tard.

Il n'est pas contesté par la partie adverse et il ressort du dossier administratif que l'autorité de recours n'a pas demandé de nouvelle mesure d'instruction entre la proposition du 22 juin 2018 et l'acte attaqué du 26 juillet 2019.

Cependant, il n'est pas contestable non plus que le projet est d'une certaine ampleur dès lors qu'il s'agit de la construction d'un complexe commercial de 20.687 m², d'un parking de 659 places, de deux bâtiments mixtes (commerces et 8 logements), d'une crèche de 36 lits, d'un immeuble de 2 appartements et de la création d'une voirie et d'un parc paysager. De plus, il a nécessité une autorisation d'ouverture de voirie, laquelle a été octroyée sur recours par le Gouvernement wallon le 20 juillet 2017. Cette décision faisait l'objet, au moment de l'instruction de l'acte attaqué, de deux recours en annulation pendants devant le Conseil d'État. Dans ce cadre, la partie adverse a pris connaissance, en octobre 2018, des deux rapports de l'auditorat, dans lesquels était proposée l'annulation de cette décision. Partant, la partie adverse a pu considérer, comme elle le soutient, qu'il était utile, dans un souci de bonne administration, d'attendre une indication quant au sort réservé à ces décisions, soit un des arrêts statuant sur ces requêtes en annulation. L'arrêt n° 244.694 qui statue sur l'un de ces recours a été rendu 4 juin 2019, soit moins de deux mois avant l'acte attaqué. À cet égard, aucun élément du dossier ne révèle qu'une partie aurait interpellé la partie adverse quant au délai dans lequel elle comptait prendre sa décision. Par conséquent, l'autorité de recours n'était pas tenue de motiver sa décision sur ce point.

En outre, il ne peut être déduit du fait que les motifs de la décision attaquée reprennent les considérations formulées dans la proposition de la direction de l'urbanisme et de l'architecture que le projet n'a pas fait l'objet d'un examen spécifique par l'auteur de l'acte lui-même.

Enfin, il n'est démontré ni par la partie requérante, ni par la troisième partie intervenante, que, compte tenu du délai mis par l'autorité de recours pour prendre sa décision, les avis et informations sur lesquels cette dernière s'est appuyée ont perdu leur pertinence. À cet égard, seul l'avis du 21 novembre 2016 de la direction des routes de Charleroi est pointé par la partie requérante, alors que, compte tenu de sa durée de « validité » limitée à un an, il était déjà périmé au moment où la décision de refus de première instance a été prise. Par ailleurs, il n'est pas établi que la situation de fait a été modifiée en manière telle que cet avis ne serait plus valable, alors que les seules conditions particulières établies par la DGO1 portent sur l'alignement (lequel doit correspondre à celui des façades des habitations situées de part et d'autre de la future construction) et sur les aménagements à réaliser au niveau des accès du site.

Compte tenu des éléments qui précèdent, il n'est pas établi qu'en adoptant l'acte attaqué le 26 juillet 2019 l'auteur de l'acte attaqué a violé le principe du délai raisonnable.

Le premier moyen n'est pas fondé.

Il y a lieu de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire pour permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'examiner les autres moyens de la requête dans un rapport complémentaire.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 19 février 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux