

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.820 du 27 septembre 2024

A. 234.314/XIII-9361

En cause : **la société anonyme D.L. TRILOGIPORT BELGIUM**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sean FAGNOUL et Pierre PICHAULT, avocats,
rue de Louvrex 55-57
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 10 août 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 10 juin 2021 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement lui délivrent, sous conditions, un permis unique ayant pour objet la construction d'un nouveau hall logistique (bâtiment D), l'extension des activités de l'établissement par l'ajout d'installations techniques et de dépôts de marchandises au sein de ce hall et du hall existant (bâtiment C), et la suppression du dépôt d'oxyde de zinc autorisé dans un établissement situé rue du Trilogiport à Hermalle-sous-Argenteau (Oupeye) sur trois parcelles cadastrées Hermalle-sous-Argenteau (Oupeye), 3^e division, section A, n^{os} 466L, 1409B et 1409C, « en tant qu'il conditionne la mise en activité de l'installation à la conclusion entre le Port Autonome, DL Trilogiport et le futur locataire d'une convention portant sur des volumes minimum à acheminer par voie d'eau et/ou par le chemin de fer ».

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, auditeur adjoint 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 requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 septembre 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Nussrat Tabassum, *loco* M^{es} Sean Fagnoul et Pierre Pichault, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, *loco* M^e Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 29 mars 2018, le collège communal d'Oupeye autorise la société anonyme (SA) D.L. Trilogiport Belgium, à exploiter, jusqu'au 5 décembre 2037, un bâtiment logistique ayant pour objet le stockage et la distribution de produits et marchandises dans un établissement situé rue du Trilogiport à Hermalle-sous-Argenteau (Oupeye) sur trois parcelles cadastrées Hermalle-sous-Argenteau (Oupeye), 3^e division, section A, n^{os} 466L, 1409B et 1409C.

4. Le 3 septembre 2020, la commune d'Oupeye accuse réception d'une demande de permis unique déposée par la SA D.L. Trilogiport Belgium ayant pour objet la construction d'un nouveau hall logistique (bâtiment D), l'extension des activités de l'établissement par l'ajout d'installations techniques et de dépôts de marchandises au sein de ce hall et du hall existant (bâtiment C) et la suppression du dépôt d'oxyde de zinc autorisé dans l'établissement précité.

Le 7 septembre 2020, la demande est transmise aux fonctionnaires technique et délégué.

Le 12 novembre 2020, les fonctionnaires technique et délégué déclarent la demande complète et recevable.

5. Une enquête publique est organisée du 30 novembre au 15 décembre 2020. A cette occasion, aucune réclamation n'est introduite.

6. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction de la demande au premier échelon administratif.

7. Le 9 février 2021, les fonctionnaires technique et délégué délivrent le permis unique sollicité en l'assortissant de conditions, parmi lesquelles celle imposant qu'« une convention, portant sur des volumes minimums à acheminer par voie d'eau ou le chemin de fer, [soit] établie entre le Port Autonome, DL Trilogiport et le futur locataire au plus tard avant la mise en activité de l'installation ».

8. Le 25 février 2021, la SA D.L. Trilogiport Belgium adresse un recours administratif auprès de la Région wallonne contre cette décision « en ce qu'elle assortit le permis délivré de la condition » précitée.

9. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction en degré de recours.

10. Le 16 avril 2021, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent de 30 jours le délai d'envoi de leur rapport de synthèse.

11. Le 20 mai 2021, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

12. Le 10 juin 2021, les ministres décident de confirmer la décision rendue en premier échelon administratif, maintenant notamment la condition précitée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

13. La partie requérante estime que le recours relève la compétence du Conseil d'État en faisant valoir que l'illégalité qu'elle allègue n'affecte que la condition relative à la conclusion d'une convention portant sur des volumes minimums à acheminer par voie d'eau et/ou par le chemin de fer au plus tard avant la mise en activité de l'installation. Elle expose qu'aucun élément ne permet d'affirmer que le permis attaqué n'aurait été accordé que parce qu'il a été assorti de cette condition ou qu'il aurait dû être refusé en son absence.

Après avoir examiné le critère de « dissociabilité » tel qu'appréhendé par des arrêts précédents, elle fait valoir que la condition en cause et les autres conditions assortissant l'acte attaqué ne sont pas vouées à s'appliquer dans le temps de la même manière. Elle précise que la condition contestée est un événement ponctuel qui doit intervenir « au plus tard avant la mise en activité de l'installation », tandis que les autres conditions s'appliquent de façon continue et pendant toute la durée de l'exploitation. Elle en infère que la condition litigieuse est dissociable de l'acte attaqué de sorte que l'annulation fondée sur le moyen unique développé dans la requête peut ne porter que sur cette condition et non sur l'ensemble de l'acte attaqué.

B. Le mémoire en réplique

14. Elle estime qu'il ne peut être trouvé ni dans son courrier du 29 décembre 2020 adressé aux fonctionnaires technique et délégué, ni dans l'avis du 10 décembre 2020 du Port autonome de Liège émis dans le cadre de l'instruction de sa demande, dans la charte environnementale de la zone multimodale de Liège Trilogiport approuvée par le Port autonome et les concessionnaires, ni dans l'acte attaqué que la condition litigieuse est dissociable des autres conditions de l'acte attaqué. Selon elle, ces éléments illustrent que la condition querellée n'a en réalité d'autre objet que de lui rappeler ses obligations nées du contrat de concession conclu avec le Port autonome. Elle en déduit que cette condition est par nature dissociable de l'acte attaqué puisque la convention de concession existe indépendamment de cet acte.

C. Le dernier mémoire

15. Elle fait valoir qu'il est de jurisprudence constante qu'il incombe à la partie requérante de fixer les limites du débat par le biais de l'objet de sa requête en annulation.

Elle rappelle le dispositif de sa requête et insiste sur l'usage de la locution « en tant que », qui, étant conjonctive, sert à spécifier une idée ou une proposition. Elle précise avoir employé cette formule afin d'introduire l'explication de la raison pour laquelle l'acte attaqué doit être annulé.

Elle relève que cet objet est répété dans le dispositif du mémoire en réplique, où il est fait usage de la locution « en ce que », laquelle est conjonctive, étant notamment utilisée pour introduire une circonstance, une explication ou une précision. Elle indique que, parmi d'autres fonctions, elle peut également introduire une restriction, tout en précisant que son usage, notamment par la Cour de cassation, n'implique pas cette restriction. Elle indique avoir utilisé cette locution afin d'introduire le motif pour lequel l'acte attaqué doit être annulé.

Elle tire du dispositif de la requête en annulation et du mémoire en réplique que son intention était d'obtenir l'annulation de l'acte attaqué dans son intégralité. Elle conteste qu'il puisse être déduit de ses écrits de procédure que sa demande portait nécessairement sur une annulation partielle de l'arrêté attaqué et contraindrait le Conseil d'État, si elle était accueillie, à réformer cet arrêté, lui donnant une portée nouvelle, ce qui ne se peut.

Elle conclut que le Conseil d'État est compétent pour examiner le recours.

IV.2. Examen

16. Il est de principe que l'objet du recours est délimité par le dispositif de la requête, en sorte que l'éventuelle formulation divergente reprise au dispositif du mémoire en réplique ne peut avoir pour effet d'étendre la portée de cet objet.

En l'espèce, le dispositif de la requête en annulation est libellé comme suit :

« La requérante Vous prie, Monsieur le Premier Président, Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers qui composent le Conseil d'Etat, de bien vouloir annuler l'arrêté de la partie adverse du 10 juin 2021 (référence : REC.PU/21.031) confirmant, aux mêmes conditions, la décision contenue dans l'arrêté des

fonctionnaires technique et délégué du 9 février 2021 accordant à la requérante un permis unique visant à construire un nouveau hall logistique (bâtiment D) et étendre les activités de l'établissement par l'ajout d'installations techniques et de dépôts de marchandises au sein de ce hall et du hall existant (bâtiment C), supprimer le dépôt d'oxyde de zinc autorisé dans un établissement situé Trilogiport à 4681 HERMALLE-SOUS-ARGENTEAU, en tant qu'il conditionne la mise en activité de l'installation à la conclusion entre le Port Autonome, DL Trilogiport et le futur locataire d'une convention portant sur des volumes minimum à acheminer par voie d'eau et/ou par le chemin de fer [...] ».

Il ressort de cette formulation, sans doute possible, que la partie requérante sollicite l'annulation partielle de l'arrêté du 10 juin 2021 précité, uniquement en tant qu'il est assorti de la condition litigieuse de la conclusion entre le Port autonome, elle-même et le futur locataire d'une convention portant sur des volumes minimum à acheminer par voie d'eau ou par le chemin de fer.

En soutenant pour la première fois dans son dernier mémoire qu'elle visait plutôt l'annulation de l'acte attaqué dans son intégralité, la partie requérante tente en réalité d'étendre l'objet de son recours initial, ce qui ne se peut.

17.1. Le Conseil d'État ne peut prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif que lorsque celle-ci n'équivaut pas à sa réformation, parce que l'illégalité censurée par l'annulation ne concerne qu'un ou des éléments dissociables du reste de l'acte attaqué. Il en va différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable.

Il s'ensuit que le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui demeure dans l'ordonnancement juridique.

En revanche, si le Conseil d'État devait accueillir une demande d'annulation limitée à un élément du dispositif d'une autorisation conçue comme indivisible par son auteur, il réformerait l'arrêté attaqué en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui ne relève pas de sa compétence. Ainsi, lorsqu'une condition posée à l'octroi d'un acte n'est pas dissociable du reste de cet acte, celui-ci ne peut faire l'objet d'une annulation en tant qu'il impose le respect de cette condition. Dès lors que la requête fixe les limites du débat et que le Conseil d'État ne peut étendre l'objet du recours dont il est saisi, le Conseil d'État est incompétent pour connaître d'une telle requête.

17.2. En l'espèce, l'acte attaqué a pour objet d'octroyer à la partie requérante un permis unique, lequel est notamment assorti de la condition suivante – seul élément dont il est donc sollicité l'annulation – :

« UTILISATION DE LA VOIE D'EAU ET DU CHEMIN DE FER

Art. 1. Une convention, portant sur des volumes minimums à acheminer par voie d'eau et/ou le chemin de fer, est établie entre le Port Autonome, D.L. TRILOGIPOINT et le futur locataire au plus tard avant la mise en activité de l'installation ».

Aucun élément du dossier ne permet de considérer que la condition particulière attaquée est dissociable du reste des conditions imposées par l'acte attaqué et, partant, de l'acte lui-même. La circonstance que cette condition semble avoir été proposée par le Port autonome de Liège n'énervé en rien le fait que l'auteur de l'acte attaqué a estimé, en opportunité, devoir, en exécution de l'article D.IV.53, alinéas 1^{er} et 2, du Code du développement territorial (CoDT), imposer à la partie requérante la conclusion de cette convention au titre de condition assortissant sa décision. Ce faisant, l'autorité a estimé que cette convention était un aspect nécessaire à la faisabilité ou à l'intégration du projet, tout comme les autres questions ayant fait l'objet de conditions.

Par ailleurs, la partie requérante se méprend lorsqu'elle croit pouvoir conclure le caractère dissociable de cette condition du fait « qu'aucun élément ne permet d'affirmer que le permis n'aurait été accordé que parce qu'il a été assorti de cette condition ou qu'il aurait dû être refusé en son absence ». Ce faisant, la partie requérante entend en réalité invoquer le caractère non déterminant à elle seule de la condition litigieuse sur la décision d'octroyer ou non le permis unique litigieux. Or, cette question ne s'assimile pas à celle de savoir si le Conseil d'Etat peut, sans empiéter sur le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité administrative, tenir pour dissociable la condition litigieuse du reste des motifs et conditions de l'acte attaqué et, partant, changer la portée du permis délivré.

Il s'ensuit que si le Conseil d'Etat devait accueillir la demande d'annulation limitée à la condition attaquée, il réformerait l'arrêté du 10 juin 2021 en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui ne relève pas de sa compétence.

Partant, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître du présent recours.

V. Indemnité de procédure

18. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.
Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 septembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux