

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 131.425 du 13 mai 2004

A.94.088/XIII-1806

En cause : **la Communauté française,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 juillet 2000 par la Communauté française, représentée par son Gouvernement, qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement, daté du 18 mai 2000, par lequel lui est refusé le permis d'urbanisme tendant à la régularisation de la construction d'un chemin d'accès avec escaliers sur un bien sis à Verviers, rue des Wallons 57, cadastré section C, n° 74z;

Vu l'arrêt n° 90.629 du 6 novembre 2000 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 12 décembre 2000 par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 30 décembre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 13 avril 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 mai 2004;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, 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 peuvent être résumés comme suit :

1. Pendant l'été 1997, la Communauté française fait construire, sans permis d'urbanisme préalable, sur un bien sis à Verviers, rue des Wallons n° 57, et cadastré section C, n° 74z, un chemin d'accès pour piétons comprenant deux escaliers et débouchant sur la rue des Charrons.

Le site est occupé par l'athénée royal de Verviers II, une école d'enseignement spécial et un établissement d'enseignement supérieur.

Selon le préfet de l'athénée, ces travaux visent à apporter une solution au problème d'insécurité que présente, pour les élèves piétons, la sortie carrossable située dans le virage du bas de la rue des Charrons. Cette sortie, qui aboutit à un vaste parking, est utilisée par les bus de ramassage scolaire, les voitures de professeurs, de parents et d'élèves de même que par les vélomoteurs. Elle dessert les trois établissements d'enseignement. Elle n'est pourvue d'aucun passage pour les piétons et, à cet endroit de la rue des Charrons, le trottoir est très étroit.

Il existe une troisième entrée piétonne au fond de la rue des Wallons.

2. Dès le commencement des travaux, Jean-Luc HANZEN, voisin immédiat des travaux, domicilié rue des Charrons n° 32, introduit une réclamation auprès de l'administration communale de la ville Verviers.

3. Le 28 octobre 1998, le fonctionnaire délégué informe le bourgmestre de Verviers que le chemin et l'escalier en béton constituent une construction au sens de l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et qu'"en conséquence, il y a lieu d'introduire une demande de permis d'urbanisme en bonne et due forme".

Le 17 novembre 1998, la ville de Verviers transmet le courrier du 28 octobre au Fonds des bâtiments scolaires. Elle rappelle à cette occasion que, selon elle, "cette réalisation ne nécessitait pas de permis d'urbanisme en vertu des article 262, 2° ou 3°, du CWATUP".

4. Le 3 novembre 1998, la Communauté française introduit une demande de régularisation auprès de la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine, conformément à l'article 127, § 1^{er}, du CWATUP.

Un premier avis de réception du dossier est délivré le 3 novembre 1998.

Un second avis de réception de la demande est délivré le 3 décembre 1998. Ce même jour, la Région wallonne transmet le dossier à l'administration communale de Verviers.

5. Les 22 décembre 1998 et 11 février 1999, la ville de Verviers informe la Communauté française qu'elle a décidé de soumettre la demande de permis d'urbanisme à une enquête publique. Celle-ci se déroule du 2 au 16 avril 1999. Elle donne lieu à deux réclamations écrites.

6. Le 10 mai 1999, le collège des bourgmestre et échevins de Verviers émet un premier avis favorable au projet "sous réserve des résultats de la concertation avec les habitants du quartier autour de l'aménagement global des voiries et de la circulation piétonne et des voitures rue des Charrons, des Wallons, Carl Grün et leur carrefour avec la rue de Stembert".

7. Le 28 juin 1999, le collège des bourgmestre et échevins revient sur son avis du 10 mai et pour émettre un avis défavorable motivé comme suit :

" Vu la demande introduite par le Ministère de la Communauté française, service général des infrastructures scolaires, (...), relative à un bien sis à 4800 Verviers, rue des Wallons, 57, cadastré 2e Division, Section C, no 74z, et tendant à effectuer les travaux suivants :

aménagement d'un escalier débouchant rue des Charrons.

Revu sa décision du 10 mai 1999 émettant un avis favorable sous réserve des résultats de la concertation avec les habitants du quartier autour de l'aménagement global des voiries et de la circulation piétonne et des voitures rues des Charrons, des Wallons, Carl Grün et leur carrefour avec la rue de Stembert.

Considérant que la réunion d'information prévue s'est tenue le mercredi 23 juin 1999 dans les locaux de l'école de la rue Carl Grün;

Considérant qu'il est judicieux de déplacer l'implantation actuelle vers l'entrée du bâtiment scolaire et de l'intégrer dans les travaux de réaménagement global du quartier;

Considérant que des contacts seront prévus entre le service des bâtiments scolaires et nos services communaux".

8. Le 27 juillet 1999, le fonctionnaire délégué transmet le dossier à la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine afin que le Gouvernement wallon puisse prendre sa décision, conformément à l'article 127, § 2, CWATUP.

9. Le 18 mai 2000, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement refuse le permis; cette décision, qui constitue l'objet du recours, est rédigée comme suit :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Vu la demande introduite par le Ministère de la Communauté française, service général des infrastructures scolaires rue de Serbie, 44 à 4000 LIEGE, relative à un bien sis sur le territoire de la Ville de VERVIERS, rue des Wallons, 57, cadastré section C, n° 74z et tendant à l'exécution des travaux suivants : aménagement d'un escalier débouchant rue des Charrons;

Vu l'article 127 du Code précité portant sur les permis sollicités par une personne de droit public ou lorsqu'ils concernent des actes et travaux d'utilité publique;

Vu l'article 274 bis du Code précité déterminant les actes et travaux d'utilité publique pour lesquels les permis d'urbanisme ou de lotir sont délivrés par le Gouvernement ou le Fonctionnaire délégué;

Vu l'article 272 du Code précité portant délégation des pouvoirs du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et désignant les délégués du Gouvernement;

Vu l'avis défavorable émis par le Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Verviers en date du 28 juin 1999 et motivé comme suit :

« Revu sa décision du 10 mai 1999 émettant un avis favorable sous réserve des résultats de la concertation avec les habitants du quartier autour de l'aménagement global des voiries et de la circulation piétonne et des voitures rues des Charrons, des Wallons, Carl Grün et leur carrefour avec la rue de Stembert;

Considérant que la réunion d'information prévue s'est tenue le mercredi 23 juin 1999 dans les locaux de l'école et de la rue Carl Grün;

Considérant qu'il est judicieux de déplacer l'implantations actuelle vers l'entrée du bâtiment scolaire et de l'intégrer dans les travaux de réaménagement global du quartier;

Considérant que des contacts seront prévus entre le Service des Bâtiments scolaires et nos services communaux»;

Considérant que l'enquête publique organisée par la Ville de Verviers a donné lieu à plusieurs observations et réclamations; que les objections soulevées à l'encontre du projet sont en substance : la procédure de l'enquête publique; les problèmes de sécurité;

Vu la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande a pour objet précis l'aménagement d'un escalier à l'Athénée Royal H débouchant rue des Charrons;

Considérant que le bien est repris en zone d'habitat au plan de secteur de VERVIERS-EUPEN, adopté par arrêté royal du 23 janvier 1979;

Considérant qu'en vertu de l'article 26 du Code précité, la zone d'habitat est principalement destinée à la résidence ; qu'elle peut également admettre les activités économiques, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques pour autant que ces activités ne mettent pas en péril la destination principal de la zone et qu'elles soient compatibles avec le voisinage;

Considérant que les motifs évoqués par le Collège Echevinal de VERVIERS sont pertinents, à savoir :

« Suite à la concertation avec les habitants du quartier autour de l'aménagement global des voiries et de la circulation piétonne et des voitures rues des Charrons, des Wallons, Carl Grün et leur carrefour avec la rue de Stembert, il est judicieux

de déplacer l'implantation actuelle vus l'entrée du bâtiment scolaire et de l'intégrer dans les travaux de réam(é)nagement global du quartier»;

Vu l'avis du 27 juillet 1999 émis par le Fonctionnaire délégué de la Direction de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, Direction de Liège 2;

Pour les motifs cités ci-avant,

ARRETE :

Article 1. - Le permis sollicité par le Ministère de la Communauté française, Service général des Infrastructures scolaires est REFUSE.

Article 2. - Expédition du présent arrêté est transmise à la société demanderesse, au Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Verviers et au Fonctionnaire délégué pour la province de Liège 2;

Article 3.- Le titulaire du permis avertit, par lettre recommandée, le Collège des bourgmestre et échevins et le délégué de l'Exécutif du commencement des travaux ou des actes permis, au moins huit jours avant d'entamer ces travaux ou ces actes.

Article 4. - Un recours au Conseil d'Etat est ouvert au destinataire de l'acte, par requête signée par lui-même ou par un avocat inscrit au tableau de l'ordre, dans un délai de 60 jours à compter de la notification de la présente décision.
La requête doit être envoyée au Conseil d'Etat, par lettre recommandée à la poste.

La requête est datée et contient en application de l'article 1^{er} du règlement de procédure :

- 1^o les nom, qualité et demeure ou siège de la partie requérante;
- 2^o l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens;
- 3^o les nom, demeure ou siège de la partie adverse.

Par ailleurs, aux termes de l'article 85 du règlement de procédure, trois copies certifiées conformes par le signataire doivent être jointes à la requête, outre autant d'exemplaires qu'il y a de parties adverses en cause.

Doit être jointe à la requête, en application de l'article 3 du règlement de procédure, une copie de la décision incriminée";

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'article 127, § 1^{er} et § 2, du CWATUP, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'elle fait valoir, en la deuxième branche de ce moyen, que l'arrêté attaqué se fonde sur l'avis défavorable émis par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers alors que, en vertu de l'article 127, § 2, cet avis était réputé favorable; qu'en la troisième branche dudit moyen, elle soutient que l'arrêté attaqué se fonde exclusivement sur l'avis défavorable émis par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers, qui constitue un revirement manifeste de position et sur l'avis défavorable non motivé du fonctionnaire délégué; qu'elle souligne "qu'en vertu des dispositions visées au moyen, l'arrêté attaqué doit être fondé sur des motifs pertinents et que le Gouvernement doit exercer son propre pouvoir d'appréciation, lorsqu'il est saisi d'une demande de permis

d'urbanisme"; qu'à l'appui de cette troisième branche, elle expose qu'à "supposer que le Gouvernement puisse tenir compte, lors de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, d'un avis défavorable du Collège Echevinal parvenu hors délai, quod non, encore eût-il fallu que le Gouvernement, plutôt que d'entériner purement et simplement un avis défavorable, exerce lui-même son pouvoir d'appréciation sur l'ensemble du dossier", que "le Gouvernement ne pouvait pas se contenter de se référer à un avis défavorable du fonctionnaire délégué qui n'était pas motivé", que "les termes utilisés par le Collège Echevinal révèlent que le Collège a effectué un revirement de position", que l'examen "du dossier révèle par ailleurs que la Ville de Verviers avait expressément encouragé la construction de l'escalier d'accès et qu'elle avait été sensible aux problèmes de sécurité soulevés par le préfet de l'Athénée", que "le libellé de l'avis défavorable du Collège échevinal ne révèle pas les éléments qui justifient un revirement de position", que "de surcroît, les problèmes de sécurité ont été purement et simplement ignorés par l'autorité communale", que les "considérants de l'avis défavorable du Collège échevinal ne précisent ni le contenu ou l'objet des réclamations, ni les résultats de la concertation, ni en quoi consiste la nouvelle implantation et dans quelle mesure cette nouvelle implantation permet de rencontrer les problèmes de sécurité dénoncés par le préfet de l'Athénée et auxquels le Collège Echevinal avait été sensible", que "le Gouvernement ne pouvait dès lors entériner cet avis défavorable et devait vérifier ce qui justifiait le changement de position du Collège échevinal et quel était le résultat de la concertation avec les habitants du quartier", qu'en reproduisant l'article 26 du CWATUP "l'arrêté attaqué n'expose pas en quoi la construction litigieuse met en péril la destination principale de la zone et ne serait pas compatible avec le voisinage", que l'on "peut d'autant moins admettre le caractère lacunaire de la motivation de l'arrêté attaqué que le Gouvernement était parfaitement au courant des problèmes de sécurité qui avaient justifié l'installation de l'escalier litigieux, puisque le préfet avait adressé au fonctionnaire délégué un dossier complet démontrant les dangers encourus par les élèves", que le "Gouvernement devait non seulement s'interroger sur les raisons qui avaient poussé le Collège Echevinal à revoir sa décision, mais également examiner l'entière du dossier qui lui avait été communiqué et exposer au sein de l'acte attaqué les motifs précis pour lesquels il estimait devoir donner suite aux résultats d'une enquête publique et entériner l'avis défavorable du fonctionnaire délégué", et que les considérants de l'acte attaqué sont de véritables clauses de style révélant que le Gouvernement n'a pas exercé son pouvoir d'appréciation et s'est fondé sur des motifs non pertinents et non admissibles en droit;

Considérant qu'en réponse, la partie adverse soutient ce qui suit :

" L'article 342, alinéa 5, du CWATUP prévoit que l'avis du Collège ne peut être sollicité avant la fin de l'enquête publique. Le Collège a émis un avis favorable le 10 mai 1999, soit dans les trente jours de la fin de l'enquête publique, mais cet avis n'était émis que sous réserve du résultat de la concertation avec les habitants du quartier. Il a ensuite émis un avis défavorable, le 28 juin 1999. L'acte attaqué a pu valablement tenir compte de cet avis défavorable motivé";

Considérant, sur les deuxième et troisième branches du moyen, que l'article 127, § 2, du CWATUP est rédigé comme suit :

" Le Collège des bourgmestre et échevins transmet son avis dans les trente jours de la demande du Gouvernement ou du fonctionnaire délégué; à défaut, l'avis est réputé favorable. En cas d'avis défavorable, la décision est réservée au Gouvernement";

Considérant que la demande d'avis au collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers date du 3 décembre 1998 réceptionnée le lendemain 4 décembre 1998; que la décision de soumettre la demande à enquête publique n'a pas été prise par la partie adverse mais par la ville de Verviers elle-même et après que le dossier lui eut été transmis pour avis par la partie adverse; que les avis émis par le collège des bourgmestre et échevins respectivement le 10 mai 1999 (premier avis favorable sous réserve des résultats de la concertation avec les habitants du quartier) et le 28 juin 1999 (deuxième avis défavorable) l'ont été au delà du délai de trente jours prescrit par l'article 127, § 2, du CWATUP;

Considérant que le délai prescrit par l'article 127, § 2, du CWATUP constitue un délai de rigueur comme il résulte clairement des termes de cette disposition; qu'à l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins est réputé avoir émis un avis favorable; que cet avis ne constitue qu'une fiction et ne lie pas l'autorité compétente pour délivrer le permis ; que ladite autorité demeure libre de l'accorder ou le refuser pour des motifs qui lui sont propres, un avis défavorable émis par le collège des bourgmestre et échevins postérieurement et hors délai ne pouvant à lui seul, constituer un motif admissible de refus;

Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué que vise l'acte attaqué en son dernier alinéa ne comporte aucune motivation propre puisqu'il se réfère uniquement à l'avis du collège des bourgmestre et échevins du 28 juin 1998; que la référence à cet avis, qui n'est d'ailleurs pas reproduit dans l'acte attaqué, ne constitue donc pas un motif pouvant être pris en compte;

Considérant qu'en indiquant qu'il "est judicieux de déplacer l'implantation actuelle vers l'entrée du bâtiment scolaire et de l'intégrer dans les travaux de

réaménagement global du quartier", et que "des contacts seront prévus entre le Service des Bâtiments scolaires et nos services communaux", le Gouvernement s'est abstenu de démontrer en quoi les griefs formulés à l'encontre de l'escalier litigieux au cours de l'enquête publique et non autrement identifiés que par les mots "problèmes de sécurité", seraient fondés; qu'il ne peut être admis que face à une demande de régularisation introduite par la Communauté française en sa qualité de gestionnaire de bâtiments scolaires, relative à l'aménagement d'un accès piétonnier pour les élèves et motivé par le souci de remédier à des problèmes actuels et non contestés par la partie adverse de l'accès des bâtiments scolaires par les élèves piétons, le Gouvernement puisse se contenter de rejeter la demande en arguant de problèmes de sécurité (non explicités et non démontrés) soulevés lors de l'enquête publique et d'un projet futur et donc aléatoire de ré-aménagement du quartier dont on ne trouve nulle trace dans le dossier administratif; qu'en admettant même que l'acte attaqué, en reproduisant intégralement la motivation de l'avis précité du 28 juin 1998, s'en serait approprié la teneur en sorte que, indépendamment du caractère régulier ou irrégulier du dit avis, les motifs qu'il contient pourraient être considérés comme faisant partie intégrante de la motivation propre de la décision du Gouvernement refusant le permis, il convient d'admettre que cette motivation est rédigée de manière lacunaire et stéréotypée:

Considérant que le passage de l'acte attaqué faisant référence à l'article 26 du CWATUP ne constitue pas non plus un motif admissible dès lors qu'il n'est pas démontré concrètement que les travaux faisant l'objet de la demande de permis de régularisation ne pourraient être autorisés en application de cette disposition; que le moyen est fondé, en ses deuxième et troisième branches réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement, daté du 18 mai 2000, par lequel est refusé à la Communauté française le permis d'urbanisme tendant à la régularisation de la construction d'un chemin d'accès avec escaliers sur un bien sis à Verviers, rue des Wallons 57, cadastré section C, n° 74z.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.