

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 87.076 du 5 mai 2000

A.88.946/XIII-1497

En cause : **la Ville de Marche-en-Famenne,**
ayant élu domicile chez
Mes Albert LESCEUX et
Pierre NEUVILLE, avocats,
avenue de la Toison d'Or 27
6900 Marche-en-Famenne,

contre :

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

Partie intervenante :

la Société anonyme KORALBO,
ayant élu domicile chez
Me Francis HAUMONT, avocat,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

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

Vu la requête introduite le 13 janvier 2000 par la
ville de Marche-en-Famenne qui demande l'annulation de
l'arrêté du 18 novembre 1999 du Ministre de la Région

wallonne chargé de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement accordant, sur recours, à la société anonyme KORALBO un permis d'urbanisme relatif à la construction de deux bâtiments commerciaux sur un terrain sis à Marche-en-Famenne, rue de la Pirire et cadastré section A, n° 874 s2;

Vu la demande introduite simultanément par la même requérante tendant à la suspension de l'exécution de l'acte précité;

Vu la requête introduite le 2 février 2000 par laquelle la société anonyme KORALBO demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

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

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu le mémoire en intervention de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 6 avril 2000, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 3 mai 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Mes P. NEUVILLE et L. CAMBIER, avocats, comparaissant pour la requérante, Me

M. JOASSART, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Fr. HAUMONT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

La S.A. KORALBO est propriétaire d'un terrain situé dans le parc industriel de Marche-en-Famenne, d'une superficie totale de 1 hectare, 40 ares, 93 centiares. Le 8 février 1999, elle saisit l'administration communale d'une demande de «permis de bâtir» en vue d'être autorisée à y construire deux bâtiments commerciaux. Il s'agit de la seconde phase de construction d'un complexe de quatre bâtiments à vocation commerciale (bâtiments B et C, les bâtiments A et D étant déjà construits). Les plans qui accompagnaient cette demande ne figurent pas au dossier. Au plan de secteur de Marche-La-Roche, le terrain est repris en zone industrielle, à laquelle s'appliquent les prescriptions des zones d'activité économique industrielle (article 30, alinéas 2 et 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)).

Le projet a été soumis à l'enquête publique du 25 mars au 9 avril 1999, pour la raison qu'il dérogeait au plan de secteur; aucune réclamation n'a été déposée. Le 19 avril 1999, la commission consultative communale d'aménagement du territoire émet un avis défavorable en raison de la méconnaissance des permis lors de la réalisation de la première phase des travaux, de l'insuffisance des

emplacements de parking et de l'absence de qualité architecturale des bâtiments en projet.

En sa séance du 3 mai 1999, le collège des bourgmestre et échevins donne un avis défavorable à la demande de dérogation au plan de secteur, pour les mêmes motifs que ceux qui fondent l'avis de la commission consultative de l'aménagement du territoire sur la demande de permis. Le 21 juin 1999, le fonctionnaire délégué, estimant que la destination générale de la zone et le caractère architectural de celle-ci sont compromis, donne un avis défavorable, aux motifs que le projet n'est pas adapté aux caractéristiques urbanistiques et architecturales du site et que la dérogation au plan de secteur ne peut pas être accordée dans ce cas-ci (articles 110 et 111 du CWATUP); il se rallie pour le surplus à l'avis défavorable du collège des bourgmestre et échevins. Le 5 juillet 1999, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme.

Le 23 juillet 1999, la S.A. KORALBO introduit un recours auprès du Gouvernement régional. Ce recours contient notamment le passage suivant, au sujet du nombre de places de parking :

« Si le Gouvernement devait estimer ce nombre comme insuffisant, la requérante est prête à amender de son projet en ce sens.

La solution qui pourrait être retenue consiste en la création d'un parking supplémentaire de 46 emplacements.

La configuration des bâtiments projetés s'en trouverait modifiée. Leurs surfaces au sol passeraient pour le bâtiment B, de 2.480 m² à 1.773 m² et pour le bâtiment C, de 1.965 à 1.800 m².

La circulaire ministérielle du 17 juin 1970, laquelle n'a qu'une valeur indicative, requiert, notamment en cas de construction nouvelle, de prévoir un nombre d'emplacements de parking en suffisance.

Dans le cadre de projets commerciaux, comme en l'espèce, la circulaire suggère qu'il soit créé un emplacement par 50 m² de surface plancher.

Dans le cas qui nous concerne, l'ensemble de la surface plancher des quatre bâtiments serait, suivant remaniement du projet, de 7.543 m².

L'application de la circulaire exigerait l'implantation de 151 emplacements. En l'espèce, ce nombre serait de 152 de sorte que la requérante se conforme entièrement à ladite circulaire ainsi qu'au souhait émis par les autorités communales.

Les emplacements de parking supplémentaires ne peuvent prendre place qu'entre les bâtiments B et C et non entre les bâtiments B et A, ce pour des raisons exclusivement techniques. En effet, vu la dénivellation et l'imperméabilité du terrain et en raison d'un défaut dans la réalisation des travaux d'égouttage, par temps de fortes pluies, l'une des implantations commerciales en place (CRUSOE) est régulièrement inondée. La création d'un parking, lequel peut absorber les déferlements d'eau, entre les bâtiments B et C est la seule solution permettant de pallier à cet inconvénient majeur.

L'article 123 nouveau du Code wallon permet au Gouvernement de délivrer un permis d'urbanisme sur base de plans modifiés. La requérante ne manquera pas de déposer un nouveau jeu de plans complet lors de l'audition».

Le 20 août 1999, le collège des bourgmestre et échevins, par l'intermédiaire de son avocat, communique au Gouvernement wallon ses objections à l'égard du recours formé par la S.A. KORALBO. Cette lettre contient le passage suivant :

« La requérante annonce d'ores et déjà qu'elle ne manquera pas de déposer un nouveau jeu de plans complet lors de son audition devant le Gouvernement wallon et ce, en vertu de l'article 123 du CWATUP.

Le collège des bourgmestre et échevins invite dès lors la partie requérante à communiquer au plus vite ses nouveaux plans en fonction de la motivation ayant donné lieu à la décision attaquée.

En toute hypothèse, les plans modificatifs devront être soumis à l'avis du collège des bourgmestre et échevins dans le respect de l'article 123 du CWATUP».

Le 6 septembre 1999, les parties sont entendues par la commission d'avis. Aucun procès-verbal de cette audition n'est versé au dossier. Il semble néanmoins que les nouveaux plans annoncés par la S.A. KORALBO n'aient pas été déposés ni communiqués ce jour-là, car l'avocat de la ville de Marche-en-Famenne a demandé le 16 septembre 1999 au maître de l'ouvrage de déposer ses nouveaux plans et au Gouvernement de solliciter l'avis du collègue.

Le 20 septembre 1999, l'avocat de la S.A. KORALBO communique au président de la commission d'avis les nouveaux plans, en précisant ce qui suit :

« Nous déposons donc un nouveau plan répondant à ce concept architectural qui nous est demandé par la ville de Marche-en-Famenne, en attirant votre attention sur le fait que nous déposons simultanément ce plan architectural à la ville de Marche qui n'a donc pu en prendre connaissance préalablement.

Nous estimons toutefois que cela correspond à l'esprit de nos conversations et aux principes que la ville de Marche-en-Famenne entendait nous voir respecter».

Le même jour, la commission d'avis sur les recours estime que le projet est conforme à la destination générale de la zone qui est déjà partiellement occupée par des entreprises commerciales et qui peut accueillir des entreprises auxiliaires à l'activité industrielle. Elle se fonde sur les plans modifiés «suite à deux réunions avec la ville» pour émettre un avis favorable sur le projet «lequel présente un nombre suffisant d'emplacements de parking, des façades retravaillées présentant des rapports plein-vide plus équilibrés, des décrochements de manière à rompre le caractère monolithique des constructions et une toiture tronquée de nature à assurer une liaison plus harmonieuse avec le projet envisagé sur la parcelle de gauche».

Le 11 octobre 1999, la S.A. KORALBO adresse un rappel au Gouvernement, mais celui-ci répond le 13 octobre

que le délai dont il dispose pour statuer n'est pas expiré, de sorte que le rappel est prématuré. La S.A. KORALBO adresse un nouveau rappel le 18 octobre.

Le 16 novembre 1999, l'administration présente au ministre une note et un projet d'arrêté rejetant le recours.

Le 18 novembre 1999, la lettre de rappel est officiellement retirée par l'avocat de la S.A. KORALBO.

Le 18 novembre 1999, le Ministre régional wallon chargé de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement accueille partiellement le recours de la S.A. KORALBO, annule la décision du 5 juillet 1999 et accorde à la demanderesse le permis d'urbanisme «moyennant le respect des plans modifiés déposés en date du 20 septembre 1999». C'est l'acte attaqué;

Considérant que, par requête introduite le 2 février 2000, la S.A. KORALBO demande à intervenir dans la procédure en référé; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête; qu'en raison de l'application faite par l'auditeur rapporteur de l'article 94 du règlement général de procédure, il y a lieu de considérer que cette demande porte également sur la procédure en annulation; que cette société étant la bénéficiaire de l'acte attaqué, il y a lieu d'accueillir cette demande;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité déduite de l'absence de délibération du conseil communal autorisant l'introduction d'une demande de suspension et de l'absence d'une délibération du collège des bourgmestre et échevins décidant d'introduire le recours;

Considérant qu'il résulte du dossier qu'en sa séance du 13 décembre 1999, le conseil communal a autorisé

le collège des bourgmestre et échevins à introduire un recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêté du 18 novembre 1999 et que le collège a décidé le même jour de former ce recours; que le recours est valablement introduit;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'article 123 du CWATUP et de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, notamment

en ce que, première branche, l'acte attaqué autorise la construction de bâtiments dont les plans ont, en cours d'instance, été modifiés à l'initiative de l'auteur du projet,

alors qu'en application de l'article 123, alinéa 2, du CWATUP, la possibilité de pouvoir présenter des plans modificatifs dans la procédure de recours est limitée à l'hypothèse où c'est l'autorité de recours qui sollicite la production d'éventuels plans modificatifs et non l'auteur du projet, de sa propre initiative,

en ce que, deuxième branche, à supposer même que l'article 123 du CWATUP puisse être interprété comme autorisant la production de plans modificatifs à l'initiative de l'auteur du projet, la Région wallonne s'est abstenue de solliciter l'avis du collège des bourgmestre et échevins sur les nouveaux plans,

alors qu'en application de cet article, l'autorité de recours, lorsqu'elle est saisie de plans modificatifs, a non pas la faculté mais l'obligation de solliciter l'avis du collège, lequel a en l'espèce insisté sur son souhait d'être consulté;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 123, alinéa 2, ne règle pas les modalités de consultation du collège des bourgmestre et échevins ni le délai dans lequel celui-ci doit donner son avis; qu'elle soutient que les plans modificatifs ont été transmis au collège le 20 septembre 1999 par l'intervenante et que la

décision attaquée n'a été prise que le 18 novembre 1999, de telle sorte qu'entre ces deux dates, le collège a disposé d'un délai raisonnable pour émettre un avis motivé sur les plans modificatifs dont il avait connaissance; qu'elle allègue que la requérante n'indique pas les circonstances l'ayant empêchée de transmettre dans ce délai son avis et qu'elle ne précise pas non plus quel aurait été le contenu de celui-ci ni en quoi il aurait dû permettre à l'autorité de statuer dans un sens différent;

Considérant que l'intervenante, qui examine ensemble les deux premiers moyens, conteste l'intérêt de la requérante à invoquer ceux-ci; qu'elle fait observer que la requérante n'a pas été tenue à l'écart des débats relatifs à la modification des plans ainsi qu'en témoignent, d'une part, les discussions qui ont eu lieu après l'audition et, d'autre part, l'accord partiel que la ville a donné sur les modifications proposées, ville qui a en outre indiqué, dans sa lettre du 16 septembre 1999, les contours précis que ces modifications devront revêtir pour satisfaire à ses exigences en matière de bon aménagement des lieux; qu'elle prétend que les plans qui ont été communiqués à la commission d'avis le 17 septembre 1999, l'ont été simultanément à la ville et elle soutient que le collège a ensuite disposé d'un délai de deux mois pour transmettre ses observations ou son agrément; qu'elle soutient, quant au fond, que le fait pour elle d'avoir, à l'occasion de son recours, proposé des modifications à son projet ne constitue pas un détournement de procédure puisque ces modifications, loin de donner naissance à un projet nouveau, constituent de simples adaptations du projet existant, en fonction des griefs adressés à celui-ci, puisque la modification ne touche qu'à un aspect précis de la demande, les emplacements de parking, puisqu'elle a attendu le résultat des débats et des négociations avant de déposer de nouveaux plans et puisque ceux-ci ont été déposés sous l'autorité et la demande du président de la commission d'avis; qu'elle estime que le

libellé de l'article 123 du CWATUP est clair en ce qu'il donne au Gouvernement la faculté de solliciter l'avis du collège et le terme «solliciter» est lui-même clair en ce qu'il n'impose pas à l'autorité administrative de ne statuer qu'une fois en possession de cet avis, de sorte que s'il décide de solliciter cet avis, il ne doit ni l'attendre ni le suivre; qu'elle affirme que les nouveaux plans déposés le 20 septembre 1999 ont bien été communiqués à la ville de Marche-en-Famenne dont l'avis a donc bien été sollicité, qu'en raison du rappel, la décision devait être prise pour le 18 novembre 1999 et que le fait que les plans aient été soumis par elle directement à la ville par son courrier du 17 septembre 1999 ne vicie en rien la procédure; que, selon l'intervenante, l'article 123, alinéa 3, du CWATUP, par les termes «le cas échéant», ne prescrit aucunement l'obligation pour l'autorité statuant sur le recours de soumettre le projet dont elle est saisie à l'enquête publique; qu'elle fait observer que l'enquête publique organisée par le collège n'avait donné lieu à aucune réclamation et que l'ampleur des modifications ainsi que l'environnement dans lequel s'inscrit le projet ont raisonnablement pu conduire l'autorité à ne pas estimer nécessaire de soumettre à nouveau ce projet à une enquête publique; qu'elle cite un passage d'un avis de la section de législation pour soutenir que l'article 330 du CWATUP ne peut pas être utilement invoqué pour justifier la nécessité de soumettre le projet modifié à une nouvelle enquête; qu'elle ajoute que sur le vu des articles 330 et 331 du CWATUP aucune enquête publique ne devait même être organisée dans le cours de la procédure en première instance puisque le projet ne s'implante pas dans une zone d'habitat ou dans une zone d'habitat à caractère rural; qu'elle fait observer qu'en tout état de cause, l'ensemble des modifications apportées au projet en cours d'instance ont précisément pour effet de diminuer la surface nette de vente de sorte que, bien que les bâtiments litigieux présentent toujours une surface nette de vente supérieure à 400 m², ces modifications viennent la réduire de manière

importante alors que la surface de vente figurant sur les plans soumis au collège n'avait fait l'objet d'aucune réclamation au cours de l'enquête publique;

Considérant, quant à la recevabilité du moyen, qu'une commune a intérêt à faire respecter le pouvoir que lui reconnaît l'article 123, alinéa 2, du CWATUP; que des pourparlers officieux ne peuvent dispenser de l'accomplissement en forme régulière des consultations prescrites; que le moyen est recevable;

Considérant que l'article 123, alinéa 2, du CWATUP est rédigé comme suit :

« Préalablement à sa décision, l'autorité de recours peut inviter le demandeur à produire des plans modificatifs et solliciter l'avis du collège des bourgmestre et échevins»;

Considérant que l'exposé des motifs du projet qui est devenu le décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP commente cette disposition dans les termes suivants (Doc. Cons. rég. wallon, 1996-1997, n° 233/1, page 16) :

« Enfin, l'article 123 en projet donne au Gouvernement le pouvoir de se prononcer sur la base de plans modifiés tout en assurant, dans cette hypothèse, la consultation de la commune ou de la population. Le Gouvernement est également habilité à faire procéder aux consultations publiques ou de la commission communale lorsque ces carences sont constituées (lire constatées) dans le cadre de l'examen de la demande de permis»;

Considérant qu'il ressort de cette disposition que lorsque de nouveaux plan sont produits, ils ne peuvent l'être qu'à l'invitation de l'autorité de recours, autrement dit du Gouvernement et non de la commission de recours ou de son président, même si celui-ci «représente le Gouvernement» aux termes de l'article 120 du CWATUP, et que le Gouvernement est en ce cas tenu de solliciter l'avis du collège;

Considérant que si la ville a reçu de l'intervenante des plans modifiés, le collège n'a jamais été invité à donner son avis à leur sujet; que, le 16 septembre 1999, l'avocat de la requérante a écrit au Gouvernement une lettre contenant le passage suivant, relatif aux nouveaux plans dont le dépôt était annoncé :

« Ces nouveaux plans seront déposés par la S.A. KORALBO pour ce 20 septembre.

Le collège échevinal de la commune de Marche-en-Famenne n'aura évidemment pas l'occasion d'en prendre connaissance avant leur dépôt.

Il paraît donc indispensable que, avant de statuer, le Gouvernement sollicite l'avis du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Marche-en-Famenne et ce, en application de l'art. 123, § 2, du CWATUP»;

Considérant qu'en dépit de cette invitation expresse à respecter l'article 123, la partie adverse n'a pas sollicité l'avis du collège avant d'adopter l'arrêté attaqué; que la violation de l'article 123, alinéa 2, est manifeste; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen, ni les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus; que l'annulation prononcée par le présent arrêt rend sans objet la demande de suspension,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme KORALBO est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 18 novembre 1999 du Ministre de la Région wallonne chargé de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement accordant, sur recours, à la société anonyme KORALBO un permis d'urbanisme relatif à la construction de deux bâtiments commerciaux sur un terrain sis à Marche-en-Famenne, rue de la Pirire et cadastré section A, n° 874 s2.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 12.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 7.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 5.000 francs.

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

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

M. LEROY.