

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 95.085 du 3 mai 2001

A.66.887/XIII-1866

En cause : **la Commune de Herstal**,
ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
rue du Parc 79
4020 Liège,

contre :

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

Partie intervenante :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me Pierre FRANCOIS, avocat,
rue du Château Massart 88
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 décembre 1995 par la commune de Herstal qui demande l'annulation du permis de bâtir délivré le 20 octobre 1995 par le délégué du ministre «au Ministère wallon de l'Equipeement et des Transports - Bâtiments de Liège, relatif à un bien situé à Herstal (Vottem), rue Verte Voie, et tendant à

l'exécution des travaux techniques - construction d'un centre fermé pour illégaux»;

Vu l'arrêt n° 58.136 du 14 février 1996 accueillant la requête en intervention introduite par l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur, dans les procédures en référé et en annulation et rejetant la demande de suspension de l'exécution du permis précité;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 21 septembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, et la demande de poursuite de la procédure et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 12 mars 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 2001;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me D. LIBIN, loco Me E. LEMMENS, avocat, comparaissant pour la requérante, Me M. JOASSART, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me L. STAS de RICHELLE, loco Me P. FRANCOIS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, 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 se présentent comme suit :

Par une motion du 2 juin 1994, le conseil communal de Herstal «s'inquiète des conséquences négatives qui pourraient résulter de l'implantation (d'un centre fermé pour étrangers en situation irrégulière) dans une zone résidentielle et à proximité immédiate d'une cité d'habitations sociales», «considère qu'au regard des éléments qui précèdent, le choix du site d'implantation s'avère particulièrement peu judicieux et en tout état de cause hautement préjudiciable à la population herstaliennne» et s'oppose en conséquence à la décision du Conseil des ministres du 29 avril 1994 d'implanter un centre fermé pour étrangers en situation irrégulière à Vottem.

Par une lettre du 20 juillet 1994, le fonctionnaire délégué demande à la commune de Herstal un avis préalable sur un avant-projet de construction d'un centre fermé introduit par la Régie des bâtiments. Le 9 août 1994, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis préalable défavorable au motif notamment que le conseil communal «a, dans les limites de sa compétence générale et de principe, considéré que l'intérêt communal était blessé et vicié par le projet concerné et notamment par le choix peu judicieux et en tout état de cause hautement préjudiciable à la population du site d'implantation».

Le 29 novembre 1994, la Régie des bâtiments (service de Liège) adresse au fonctionnaire délégué une demande d'autorisation de «construire un centre fermé pour illégaux», accompagnée d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement. Le projet tend à implanter ce centre sur un terrain situé en zone militaire

au plan de secteur, en lieu et place des bâtiments militaires existants et désaffectés en fait. Par une lettre du 7 décembre 1994, le fonctionnaire délégué transmet le dossier pour avis à la commune de Herstal. Le dossier est complété par un envoi du 16 décembre 1994. Le 24 janvier 1995, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Herstal émet un avis défavorable.

Le 2 mars 1995, la Régie des bâtiments fait parvenir au fonctionnaire délégué un nouveau plan d'implantation du complexe et une notice d'évaluation réactualisée. Ces documents sont transmis par le fonctionnaire délégué à la commune le 8 mars 1995. Le 21 mars 1995, le collège des bourgmestre et échevins maintient son avis défavorable.

Le 10 mai 1995, le fonctionnaire délégué envoie le dossier pour décision au Gouvernement, estimant qu'en vertu de l'article 45 de l'ancien Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), la décision définitive est réservée à ce dernier, l'avis du collège des bourgmestre et échevins étant défavorable. Le dossier est cependant renvoyé au fonctionnaire délégué parce que le projet, bien qu'ayant recueilli un avis défavorable du collège des bourgmestre et échevins, ne s'écarte ni d'un plan communal d'aménagement, ni d'un règlement communal, ni d'un plan d'alignement d'une voirie communale.

Le 20 octobre 1995, le fonctionnaire délégué délivre le permis attaqué, motivé comme suit :

« Considérant que le Conseil des Ministres, lors de la réunion du 21 avril 1994, a décidé d'ériger à VOTTEM un centre fermé pour illégaux;

Considérant que le projet est inscrit en zone militaire au plan de secteur de Liège;

Considérant que le centre est destiné à l'hébergement de personnes en séjour illégal en Belgique, en attendant leur rapatriement;

Considérant que le site a été désaffecté par l'armée;

Considérant que l'article 185 du Code dispose que : "En dehors des zones qui leur sont plus spécialement réservées, les constructions de service public et celles d'équipement communautaire peuvent être admises dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et son caractère architectural";

Considérant que le centre d'hébergement relève incontestablement de la catégorie des constructions de service public ou de celle d'équipement communautaire, et ce, en raison de la qualité du demandeur et du but poursuivi;

Considérant, en outre, que le projet ne saurait mettre en péril la destination de la zone, celle-ci ayant en effet été définitivement abandonnée par l'armée;

(...)

Considérant la note de Monsieur le Ministre du 15.09.1995, ainsi que celle du 03.10.1999 de Madame la Directrice générale,

ARRETE

Article 1^{er} : Le permis est délivré au Ministère wallon de l'Équipement et des Transports - Bâtiments de Liège.

Les considérations émises par les sociétés de distribution :

- l'Association Liégeoise d'Electricité en son avis du 12.01.1995 (...);
- la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux en son avis du 30.12.1994 (...) et
- l'Association Liégeoise du Gaz en son avis du 05.01.1995 (...),

ainsi que par l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs en son avis du 28.12.1994 (...) seront prises en considération»;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 45, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUP (dans son texte applicable à l'époque de l'acte attaqué) et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'elle soutient que le permis a été délivré par le

délégué du ministre, alors que, sollicité par une personne de droit public, il aurait dû être délivré par l'Exécutif (ou son délégué) qui est seul compétent;

Considérant qu'en application de l'article 45, § 1^{er}, du CWATUP, un permis sollicité par une personne de droit public est délivré par l'Exécutif ou son délégué; que le délégué en question est le fonctionnaire délégué, désigné conformément à l'article 196, § 1^{er}; que c'est bien lui qui a délivré le permis attaqué; qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre «le fonctionnaire délégué» et «le délégué du ministre»; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 199 du CWATUP; qu'elle soutient que cette disposition impose, dans le cas de permis délivrés à une personne de droit public, l'utilisation des formulaires figurant aux annexes 12 et 13, et qu'en l'espèce, les mentions «le Ministre» et «le délégué de l'Exécutif», figurant en préambule et en finale, ne s'y retrouvent pas;

Considérant que l'acte attaqué a été rédigé sur le modèle établi par l'annexe 12, sous cette seule réserve que la mention «le Ministre» comme auteur et signataire de cet acte a été remplacée par la mention «le délégué du ministre»; que cette menue adaptation de la forme de l'acte à l'auteur de celui-ci est sans incidence sur sa légalité; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs; que, dans une première branche, elle expose que les motifs de l'acte attaqué font référence à une note du Ministre du 15 septembre 1995 et à une note de la directrice générale du 3 octobre 1995, qui n'ont jamais été portées à sa connaissance et qui n'ont pas été annexées au permis

attaqué; qu'elle soutient que ces notes constituent des éléments de la motivation de l'acte, susceptibles de révéler les motifs de fait et de droit justifiant la décision attaquée;

que, dans une deuxième branche, elle soutient que l'acte attaqué ne vise que l'avis émis par elle le 21 mars 1995 - et non les autres avis - et s'abstient d'y répondre;

que, dans une troisième branche, elle soutient que l'objection qu'elle avait émise à propos de l'affectation des terrains en zone militaire n'est pas réfutée dans l'acte attaqué, qui considère, alors que le dossier ne comprend aucun élément à cet égard, que la destination de la zone ne saurait être mise en péril au motif qu'elle aurait été définitivement abandonnée par l'armée;

Considérant, sur la première branche, que les deux notes mentionnées à la fin du préambule de l'acte attaqué n'apparaissent nullement comme des motifs de l'acte attaqué, mais comme des éléments d'une discussion sur la détermination de l'autorité compétente pour accorder le permis; qu'en sa première branche, le moyen ne peut être retenu;

Considérant, sur la deuxième branche, que l'acte attaqué vise l'avis demandé, en application de l'article 45, § 1^{er}, du CWATUP, au collège des bourgmestre et échevins sur la dernière version du projet, celle qui a été adoptée par l'acte attaqué; que les autres avis n'ont pas concouru à la confection de l'acte attaqué et ne devaient pas être visés;

Considérant que cet avis, ainsi que ceux auxquels il se réfère et qui y étaient joints, à savoir la motion du conseil communal du 2 juin 1994 et l'avis du collège des bourgmestre et échevins du 9 août 1994, fait valoir des considérations formulées comme suit :

- Motion du conseil communal du 2 juin 1994 :

«Le Conseil communal,

Par 26 voix "pour" et 1 voix "contre",

DEPLORE

le caractère unilatéral de cette décision, intervenue sans aucune information ou avis préalables des Autorités communales;

S'INDIGNE

qu'une décision d'une telle importance pour la population herstaliennne ait été prise en l'absence de toute consultation des représentants légitimes de celle-ci et en violation du principe démocratique de l'autonomie communale;

S'INQUIETE

des conséquences négatives qui pourraient résulter de l'implantation d'une pareille infrastructure, dans une zone résidentielle et à proximité immédiate d'une cité d'habitations sociales;

MANIFESTE

son entière désapprobation quant à la manière dont le Conseil des Ministres a pris sa décision;

CONSIDERE

qu'au regard des éléments qui précèdent, le choix du site d'implantation s'avère particulièrement peu judicieux et en tout état de cause hautement préjudiciable à la population herstaliennne;

S'OPPOSE

à l'implantation du Centre fermé pour Réfugiés politiques illégaux à Vottem»;

- délibération du collège des bourgmestre et échevins du 9 août 1994 :

« Revu la délibération du Conseil communal du 2 juin 1994 s'opposant à cette implantation;

Considérant qu'il appartient aux autorités communales d'évaluer les effets sur la population des projets urbanistiques qui leur sont soumis et de tout mettre en oeuvre pour supprimer les nuisances qui pourraient en résulter;

Considérant que dans cet esprit, et la Constitution belge et la loi communale ont formellement attribué à ces Autorités la gestion et la protection de l'intérêt communal;

Considérant que le Conseil communal, représentant légitime et démocratique de la volonté populaire, a pris une position ferme et motivée sur une matière relevant pleinement de l'intérêt communal;

Attendu qu'il a, dans la limite de sa compétence générale et de principe, considéré que l'intérêt communal était blessé et vicié par le projet concerné et notamment par le choix peu judicieux et en tout état de cause hautement préjudiciable à la population du site d'implantation;

Considérant que l'ensemble de ces éléments mieux développés dans la motion annexée à la présente délibération trouvent leur origine dans une appréciation mesurée de l'intérêt public communal :

DECIDE

d'émettre un avis défavorable sur la demande d'avis préalable sur base d'un avant-projet»;

- délibération du collège des bourgmestre et échevins du 21 mars 1995 :

« LE COLLEGE,

Revu sa délibération du 24 janvier 1995 décidant :

- 1) au vu de la motion du Conseil communal du 2 juin 1994 s'opposant au projet;
- 2) au vu de la décision du Collège échevinal du 9 août 1994 émettant un avis défavorable sur la demande d'accord de principe;
- 3) au vu de l'incompatibilité d'affectation qui résulterait de l'octroi du permis concerné comparativement à la jurisprudence du fonctionnaire délégué dans un cas analogue;

d'émettre un avis défavorable sur la demande introduite par la Régie des Bâtiments, avenue Emile Digneffe, 24 à 4000 Liège, pour construire un centre fermé pour illégaux, au coin des rues Verte Voie et Visé Voie à Vottem;

Vu les nouveaux plans relatifs à la modification de l'implantation des bâtiments;

Vu la lettre du 8 mars 1995 du Ministère de la Région wallonne demandant notre décision définitive sur ce projet;

Vu l'article 45 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;

Attendu qu'il s'agit en fait de réaliser l'entrée côté Visé Voie et de placer les bâtiments parallèlement à cette voirie alors que dans le dossier initial, les bâtiments étaient implantés parallèlement à la rue Verte Voie avec entrée dirigée vers cette rue;

Vu le rapport du 14 mars 1995 de Monsieur DETHIER, Conducteur-dessinateur, proposant de maintenir notre décision du 24 janvier 1995;

Vu l'accord de Monsieur MEUNIER, chef de service;

Sur proposition de Monsieur l'Echevin délégué au département des Travaux;

DECIDE

- 1) au vu de la motion du Conseil communal du 2 juin 1994 s'opposant au projet;
- 2) au vu de la décision du Collège échevinal du 9 août 1994 émettant un avis défavorable sur la demande d'accord de principe;
- 3) au vu de l'incompatibilité d'affectation qui résulterait de l'octroi du permis concerné comparativement à la jurisprudence du fonctionnaire délégué dans un cas analogue;

de maintenir un avis défavorable sur la demande introduite par la Régie des Bâtiments, avenue Emile Digneffe, 24 à 4000 Liège, pour construire un centre fermé pour illégaux, au coin des rues Verte Voie et Visé Voie à Vottem»;

Considérant qu'en tant que l'administration communale «déploie le caractère unilatéral» de la décision alors en projet, «s'indigne» de l'absence de consultation, et «manifeste» sa désapprobation quant à la manière dont la décision a été prise, elle critique exclusivement la procédure suivie en ce que le Conseil des ministres ne l'a pas consultée avant d'élaborer le projet de décision sur lequel il l'a consultée; que ces propos n'appelaient pas de réponse particulière; qu'en tant qu'elle «s'inquiète» des conséquences du projet et qu'elle «considère que (...)

le choix du site d'implantation s'avère (...) peu judicieux et (...) hautement préjudiciable à la population», elle n'indique aucun des éléments qui l'amènent à éprouver des craintes pour la population et à désapprouver l'initiative, de sorte que la partie adverse était dans l'impossibilité de répondre à l'opposition manifestée par la commune; qu'en particulier, les délibérations communales n'indiquent pas en quoi le voisinage d'un quartier d'habitations sociales ferait obstacle au projet; que la délibération du collège des bourgmestre et échevins qui s'approprie la motion du conseil communal en la qualifiant de «position ferme et motivée» et en leur trouvant une «origine dans une appréciation mesurée de l'intérêt public communal», revêt un caractère purement incantatoire qui ne peut suppléer à l'absence totale de référence à des éléments concrets qui puissent l'étayer; que celle qui relève «l'incompatibilité d'affectation qui résulterait de l'octroi du permis concerné comparativement à la jurisprudence du fonctionnaire délégué dans un cas analogue» est absconse et n'appelait pas de réfutation; qu'en sa deuxième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que le préambule de l'acte attaqué contient cinq alinéas justifiant l'implantation du projet en zone militaire, non seulement par l'abandon du site par l'armée - circonstance non dépourvue de pertinence -, mais aussi par l'examen de la compatibilité de l'implantation projetée avec l'affectation de la zone telle qu'elle est définie par le CWATUP; qu'en sa troisième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 41 et suivants du CWATUP; que, dans une première branche, elle soutient que le permis de bâtir a été délivré à une autre personne que le

demandeur, à savoir le Ministère wallon de l'Equipement et des Transports au lieu de la Régie des bâtiments; que, dans une deuxième branche, elle soutient que le permis de bâtir vise une autre demande introduite le 25 novembre 1994, qui aurait été reçue au Ministère de la Région wallonne le 11 mai 1995, dont elle n'a jamais eu connaissance et au sujet de laquelle elle n'a jamais été invitée à émettre un avis; que, dans une troisième branche, elle soutient qu'il ne ressort d'aucune pièce que la Régie des bâtiments aurait cédé son droit de bâtir au Ministère wallon de l'Equipement et des Transports, auquel le permis litigieux fut finalement délivré;

Considérant, sur les première et troisième branches, que l'acte attaqué vise en son préambule la demande introduite par la Régie des bâtiments, et que, en son dispositif, il délivre le permis au Ministère wallon de l'Equipement et des Transports; qu'il s'agit, à l'évidence, d'une erreur matérielle sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué; qu'en ces branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que la demande de bâtir et sa lettre d'accompagnement sont datées du 29 novembre 1995, et que les attestations de l'architecte qui lui sont jointes sont datées du 25 novembre; que la circonstance que l'acte attaqué ait mentionné cette dernière date au lieu de celle du 29 novembre est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué dès lors qu'aucune autre demande avec laquelle elle aurait pu être confondue n'a été introduite; qu'en sa deuxième branche, le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs,
sont mis à charge de la requérante.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.