

**C.E., 20 janvier 2022, Deham et Deham,
n° 252.695**

Région wallonne – Permis d'urbanisme – Article 127, § 1^{er}, du CWATUPE – Extension d'une maison de repos – Compétence du fonctionnaire délégué

.....

De la compétence du fonctionnaire délégué pour statuer sur une demande de permis portant sur l'extension d'une maison de repos

Dans cette affaire, le fonctionnaire délégué délivre un permis d'urbanisme pour l'extension d'une maison de repos à une personne morale poursuivant un but de lucre. Les requérants contestent la compétence du fonctionnaire délégué au regard de l'article 127, § 1^{er}, du CWATUPE.

Le Conseil d'Etat applique un raisonnement désormais éculé.

Il rappelle, à titre préalable, que « *la circonstance que le projet autorisé par l'acte attaqué soit accordé à une personne morale poursuivant un but lucratif n'exclut pas, en soi, qu'il puisse être qualifié d'équipement communautaire, au sens de l'article 127, § 1^{er}, du CWATUP* ».

Il souligne, ensuite, que lorsque « *le secteur privé se fait le promoteur d'une infrastructure ouverte au public dans une perspective de profit, la qualification d'équipement communautaire ne peut être admise qu'à la double condition qu'il soit démontré que cette infrastructure constitue un équipement non seulement utile mais nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population et que son agencement est tel qu'elle a une réelle dimension collective* ».

Il constate que ces deux conditions cumulatives sont, en l'espèce, réunies.

Le projet vise, en effet, à autoriser l'extension d'une maison de repos, qui constitue une infrastructure nécessaire « *à la satisfaction de besoins de vie de la population* », d'une part, et il résulte du dossier de demande de permis que le projet revêt bien une réelle dimension collective (avec le réaménagement des locaux de vie commune, des locaux destinés au personnel et d'espaces communs), d'autre part. Il s'ensuit que le fonctionnaire délégué était bien compétent pour connaître de la demande.

Benoit GORS

.....

C.E., 25 mai 2022, Commune de Woluwe-Saint-Lambert, n° 253.869

Région bruxelloise – Projet mixte – Permis d'environnement – Insuffisance du rapport d'incidences sur les risques hydrologiques – Stabilité et risque hydrologique relèvent du permis d'urbanisme et non du permis d'environnement

.....

La gestion des risques hydrologiques relève de la police de l'urbanisme

Dans cette espèce, à l'appui de son recours contre le permis d'environnement délivré pour l'exploitation d'un parking couvert de 70 emplacements – faisant suite à un permis d'urbanisme délivré antérieurement pour ce projet mixte –, la requérante critique la complétude du rapport d'incidences. Selon elle, ce dernier n'abordait pas de manière adéquate la problématique de la gestion des eaux souterraines, dès lors que deux notes complémentaires postérieures avaient été établies. Ces notes, portant sur la caractérisation hydrologique et une étude hydrologique (intitulée « *note relative à la mise en place d'une enceinte étanche* »), n'avaient pas été soumises à enquête publique.

Le Conseil d'Etat met en exergue qu'il y a deux problématiques qui doivent être distinguées en ce qui concerne les incidences du projet sur l'eau. La première concerne la gestion des eaux pluviales et le risque d'inondation, la seconde concerne la gestion des eaux souterraines eu égard à la présence d'une nappe phréatique sur le site.

Le Conseil d'Etat souligne que les notes relatives aux eaux souterraines « *ne portent pas sur l'exploitation du parking couvert et de l'installation de refroidissement faisant l'objet* » du permis d'environnement querellé, mais qu'elles « *concernent essentiellement la technique de construction de l'immeuble, en particulier de ses sous-sols, et donc la mise en œuvre du permis d'urbanisme* ».

Partant de ce constat, le Conseil d'Etat estime logiquement que, « *à supposer que le rapport d'incidences soumis à enquête publique doive être considéré comme lacunaire en ce qui concerne les risques hydrogéologiques de la construction pour la stabilité de l'immeuble et pour le voisinage du projet, cette éventuelle lacune n'affecterait [...] pas la légalité du permis d'environnement attaqué* ». En, réalité, la critique selon laquelle les notes hydrologiques « *auraient dû être soumises à enquête publique concerne la légalité du permis d'urbanisme, qui est désormais définitif* ». Il en va d'autant plus ainsi, souligne le juge administratif, que le complément d'information fourni n'impose pas de modifier le projet.

Benoit GORS

.....

C.E., 8 juin 2022, Ville d'Andenne, n° 253.938

Carte archéologique – Article R.13-1 du Code wallon du Patrimoine (CoPAT) – Habilitation au Ministre de déterminer la méthodologie d'élaboration et/ou d'actualisation de la carte – Délégation de pouvoir au Ministre (article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles) – Incompétence de l'auteur de l'acte

.....

Le Conseil d'Etat annule l'article R.13-1 du Code wallon du Patrimoine qui autorise le Ministre compétent pour le patrimoine à arrêter lui-même la méthodologie d'élaboration et d'actualisation de la carte archéologique, privant celle-ci de cadre normatif réglementaire

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat était saisi d'un recours en annulation de de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2019 portant exécution partielle du Code wallon du Patrimoine (CoPAT), « en tant qu'il remplace les [articles] 477 à 480 et 505 à 529 du Code wallon du Patrimoine en y insérant un article R.13 -1 », publié au *M.B.* du 8 mars 2019. Pour rappel, l'article 13 du CoPAT insère dans le Code un chapitre 3 consacré à la carte archéologique, définie comme « l'outil cartographié d'aide à la décision en matière d'information, de prévention et de gestion de lieux de découvertes de biens archéologiques et des sites archéologiques recensés » (art. 13, al. 1^{er}). Il prévoit que « Selon les modalités qu'il arrête, le Gouvernement établit et met à jour la carte archéologique. La carte est publiée au *Moniteur belge* et accessible sur le site internet du service désigné par le Gouvernement » (al. 2). L'acte attaqué introduit, dans la partie réglementaire du Code, un article R.13-1 qui remplace les articles 477 à 480 et 505 à 529 du CoPAT. L'article R.13-1 prévoit que la carte est publiée par référence au *Moniteur belge* et que « [l]e ministre peut arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte ». Un arrêté ministériel du 21 mai 2019 introduisant un article AM.13-1 dans le Code exécute ces dispositions notamment en renvoyant au site internet où est publiée la carte archéologique et en donnant une définition des « biens visés par la carte archéologique ». Celle-ci n'a toutefois toujours pas été adoptée par le Gouvernement ni publiée par référence au *Moniteur belge*. Les modalités d'établissement de la carte n'ont par ailleurs pas été fixées.

La Ville d'Andenne justifiait son intérêt au recours contre l'article R.13-1 du CoPAT par le fait que l'inscription d'un bien à la carte archéologique limite l'autonomie communale, en soumettant à l'avis conforme du fonctionnaire délégué toute demande de permis d'urbanisme, d'urbanisation ou certificat d'urbanisme n° 2 (art. D.IV.17, al. 1^{er}, 3°, du CoDT). La partie adverse contestait son intérêt à agir, au motif que c'était l'application de la disposition qui faisait grief à la commune requérante et non son contenu normatif.

Le Conseil d'Etat a longuement examiné les effets de la carte archéologique et reconnaît en effet que « l'inscription d'un bien sur la carte archéologique a pour effet de réduire, par la technique de l'avis conforme, l'autonomie de décision du collège communal (...) ». Cette situation est liée au problème d'interprétation que soulève, sur le fond, l'article R.13-1 attaqué, « selon qu'il est considéré que la délégation du pouvoir réglementaire porte sur les modalités d'établissement de la carte et de sa mise à jour ou uniquement de cette dernière ». Le Conseil d'Etat relève à cet égard que « le texte présente deux différences par rapport à la disposition décrétole : d'une part, il énonce que la carte archéologique est 'publiée', au lieu d'"accessible", sur le portail cartographique de la DGO4 et, d'autre part, il précise que la publication au *Moniteur belge* a lieu "par référence". Cette double différence fonde l'intérêt de la requérante à en poursuivre l'annulation puisque la publication intégrale au *Moniteur belge* est supprimée alors que c'est la publication qui doit rendre la carte obligatoire ». L'exception d'irrecevabilité est donc rejetée.

Au fond, la requérante invoquait l'incompétence de l'auteur de l'acte, en ce que l'article R.13-1 attaqué délègue au Ministre compétent pour le patrimoine la tâche de publier la carte archéologique et l'autorise à arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte, alors que l'article 13 du CoPAT confie ces missions au Gouvernement. Selon elle, la délégation de compétence aux ministres permise par l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne porte pas sur l'ensemble de la compétence mais uniquement sur les mesures secondaires ou accessoires.

Le Conseil d'Etat lui donne raison. Il rappelle sa jurisprudence selon laquelle « le Gouvernement peut consentir à ses membres une délégation de la compétence de prendre des décisions par voie individuelle, ainsi que du pouvoir réglementaire, mais dans ce dernier cas seulement pour des questions d'importance secondaire. La délégation du pouvoir réglementaire ne peut porter que sur des mesures de détail, le délégué se devant de conserver ce qu'il y a d'essentiel dans le pouvoir qu'il partage. Ainsi, la délégation du pouvoir réglementaire ne peut être que partielle : elle ne peut aller jusqu'à permettre à une autorité de confier la totalité de l'exercice de sa propre compétence à une autre autorité ou à un autre organe de la même personne morale de droit public ». En l'espèce, il confirme que la disposition attaquée « est ambiguë. Elle peut signifier soit que le ministre peut arrêter la méthodologie – d'établissement – de la carte archéologique et les modalités de mise à jour de celle-ci, soit qu'il peut arrêter la méthodologie des mises à jour de la carte et les modalités de celles-ci ».

Il juge que « Quelle que soit l'interprétation qu'il convient de retenir, la compétence dévolue au ministre par l'article R.13-1 du CoPAT ne se limite en tout cas pas, contrairement à ce que soutient la partie adverse, à publier la carte archéologique sur le portail cartographique de la DGO4 et par référence, au *Moniteur belge*. Dans la première interprétation, il s'agit d'une délégation de compétence qui, portant sur la détermination de la méthodologie d'établissement de la carte et les modalités de sa mise à jour, n'est pas encadrée et ne porte pas sur des questions d'importance secondaire mais sur la totalité de la compétence confiée au Gouvernement par le CoPAT. Une telle délégation de la totalité du pouvoir réglementaire en la matière méconnaît les articles 20 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Dans la seconde interprétation, si la délégation au ministre est cantonnée au domaine de la mise à jour de la carte sans viser la compétence de fixer la méthodologie à mettre en place pour l'établissement de celle-ci, on peut certes admettre que la délégation porte sur des questions d'importance moindre, quoique non secondaires, mais il reste qu'il s'agit d'une délégation non encadrée de la totalité du pouvoir réglementaire portant sur le choix de la méthodologie à mettre en place et des modalités à prévoir pour les mises à jour de la carte, compétence en principe confiée par l'article 13 du CoPAT au Gouvernement. Il en est d'autant plus ainsi que, dans cette seconde interprétation, les mesures réglementaires requises pour exécuter l'article 13 du CoPAT et arrêter les modalités d'établissement de la carte archéologique n'ont pas à ce jour été adoptées, alors que ce Code est en vigueur et qu'une carte archéologique a été rendue accessible sur le site internet désigné par le Gouvernement (article AM 13-1) ».

Le Conseil d'Etat conclut que le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est donc fondé. Il ajoute que

« Toutefois, ce moyen ne peut conduire qu'à l'annulation de l'article R.13-1 du Code wallon du patrimoine, y inséré par l'arrêté attaqué du 31 janvier 2019. En annulant uniquement cette disposition, le Conseil d'État ne procède pas à une réformation de l'acte attaqué, la cohérence générale de celui-ci restant intacte. » L'article R.13-11 est donc annulé, privant de cadre normatif réglementaire la carte archéologique.

Elaborer une carte aux effets juridiques aussi importants ne peut s'envisager sans une méthodologie d'élaboration arrêtée préalablement par le Gouvernement, par laquelle il établit clairement les critères d'inscription d'un bien sur la carte. En l'espèce, la carte a été élaborée sans que le Gouvernement ait pris un arrêté d'exécution et rendue accessible sur internet sans passer par la publication au *Moniteur* prévue par le CoPAT. Donc non seulement la carte est inopposable, en l'état, aux particuliers mais en outre sa méthodologie n'a pas été validée par le Gouvernement. Espérons que ce cadre normatif sera rapidement établi et que la publication par référence de la carte au *Moniteur* sera effectuée, vu l'enjeu culturel qu'elle représente.

Charles-Hubert BORN

C.E., 17 juin 2022, Vereniging van de mede-eigenaars van de residentie Belair e.a., n° 254.033

Evaluation des incidences sur l'environnement – Plan particulier d'affectation du sol – Rapport sur les incidences environnementales – Emploi des langues en matière administrative – Intérêt au moyen

Une chambre flamande du Conseil d'Etat juge irrecevable, à défaut d'intérêt à le soulever un moyen qui conteste la conformité d'un PPAS bruxellois avec les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative dès lors que le rapport sur les incidences environnementales a été rédigé en français exclusivement

L'arrêt commenté concerne l'un des recours en annulation dirigés contre la décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale accordant un permis d'urbanisme pour le réaménagement de la Cité administrative de l'État en un complexe comprenant du logement, des commerces, une crèche et une école fondamentale.

Ce recours était introduit en néerlandais et a donc été traité par la X^e chambre du Conseil d'État. Les requérants soulevaient notamment un moyen, pris de l'absence de fondement régulier du permis attaqué, en ce que le PPAS permettant la délivrance du permis entrepris avait été adopté sur la base d'un rapport sur les incidences environnementales rédigé en français exclusivement. Les parties requérantes soutenaient que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative imposaient de rédiger ce rapport dans les deux langues. Les parties requérantes précisaient, à ce sujet, que ce rapport devait être bilingue afin que toute personne intéressée puisse communiquer son point de vue à l'administration dans le cadre de l'enquête publique.

L'arrêt commenté soutient que l'exigence de l'intérêt au moyen ne devrait pas être interprétée différemment lorsque l'article 159 de la Constitution est invoqué. Il estime que la langue dans laquelle le rapport sur les incidences environnementales est rédigé et mis à disposition durant l'enquête publique est une modalité organisationnelle de cette enquête publique. Il estime, qu'au moment de l'enquête publique relative au PPAS en projet, la première partie requérante n'existait pas, tandis que les deuxième et troisième parties requérantes n'habitaient pas à Bruxelles, de sorte qu'elles n'auraient, en toute hypothèse, pas pu faire valoir leur point de vue dans le cadre de l'enquête publique. Il en déduit que le moyen est irrecevable, à défaut d'intérêt pour les requérants à le soulever.

Le point de vue exprimé par le Conseil d'État dans cet arrêt semble difficilement compatible avec la notion d'ordre public. Pour rappel, en effet, il n'est nul besoin de démontrer son intérêt à soulever un moyen qui relève de l'ordre public puisque, précisément, il concerne des normes à ce point importantes dans l'ordre social que le juge doit, même d'office, en soulever la violation et annuler un acte qui serait contraire à la norme qu'il identifie comme relevant de l'ordre public.

Or, en l'espèce, le moyen relevait, à double titre, de l'ordre public, dès lors qu'il était pris non seulement de l'absence de fondement régulier du permis attaqué, mais également de la violation des lois coordonnées relatives à l'emploi des langues en matière administrative qui, de jurisprudence constante, relèvent, elles aussi, de l'ordre public.

Qualifier le moyen comme dénonçant uniquement un problème d'effectivité de l'enquête publique semble, en réalité, artificiel.

On ajoute à cet égard, qu'en toute hypothèse, il n'est nul besoin d'habiter sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale pour faire valoir son point de vue dans le cadre d'une enquête publique relative à un projet de PPAS bruxellois.

Les motifs qui conduisent le Conseil d'État à constater que les parties requérantes n'auraient pas eu intérêt à soulever le moyen en question ne semblent, dès lors, convaincants à aucun titre.

Emmanuelle GONTHIER

C.E., 21 juin 2022, Albala, n° 254.058

Région bruxelloise – Permis d'urbanisme – Refus de permis de régularisation – Motivation du refus de dérogation – Exploitation excessive du volume

De l'exploitation excessive d'un volume comme motif de justification d'un refus de dérogation

Dans cette espèce, les requérants contestent le refus de permis d'urbanisme portant sur la régularisation de l'aménagement d'une terrasse sur la toiture, de lucarnes arrières et de la modification de la volumétrie arrière des étages.