

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 175.042 du 27 septembre 2007

A.96.112/XIII-1910

En cause : **THIBAUT** Pol,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 septembre 2000 par Pol THIBAUT qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 27 juillet 2000, lui refusant l'agrément en qualité d'auteur de projet pour l'élaboration, la modification ou la révision de plans communaux d'aménagement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MARTOU, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 9 janvier 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 2 août 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 septembre 2007;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me H .FRANSENS, loco Me N. TISON, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} MARTOU, 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 :

1. Le 25 octobre 1963, l'Institut Supérieur et International d'Urbanisme Appliqué délivre au requérant un diplôme attestant qu'il a subi avec succès l'épreuve du diplôme de fin d'études, catégorie urbaniste. Il a obtenu la mention satisfaction. Le requérant a établi, en sa qualité d'urbaniste, plusieurs plans communaux d'aménagement (P.C.A.).

2. L'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 avril 1990 relatif aux conditions dans lesquelles une personne physique ou morale peut être chargée de l'élaboration des plans, schémas et règlements en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, introduit dans le Titre I^{er} du Livre IV du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUPa) un chapitre VIbis intitulé "Des conditions dans lesquelles une personne physique ou morale peut être chargée de l'élaboration de plans, schémas et règlements". Ce chapitre comprenait les articles 202-1 à 202-5, qui sont devenus les articles 279 à 283 du CWATUP dans la version qu'en a établie le décret du 27 novembre 1997. Ces dispositions prévoient que seul un auteur de projet agréé peut être désigné par le conseil communal pour l'élaboration de plans d'aménagement, schémas directeurs, schémas de structure et règlements d'urbanisme.

Le requérant, qui n'est pas agréé, assigne la Région wallonne devant le tribunal de première instance de Namur afin d'entendre dire que l'arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne du 5 avril 1990 précité est de nul effet et de condamner la Région wallonne à l'inscrire sur la liste des auteurs de projet pour l'élaboration des

plans d'aménagement et des schémas directeurs. Il est débouté par un jugement du 12 octobre 1994. Ce jugement est confirmé par la cour d'appel de Liège par un arrêt du 18 décembre 1996. Le requérant a alors formé un pourvoi en cassation, lequel a été rejeté par un arrêt du 11 janvier 2001.

3. Entre-temps, le requérant introduit une demande d'agrément pour l'élaboration, la révision ou la modification de plans communaux d'aménagement, conformément à l'article 282, § 1^{er}, 1^o, du CWATUP. La Région wallonne en accuse réception le 7 juin 2000.

Comme demandé par l'administration, il dépose à l'appui de sa demande, un P.C.A., étant le plan particulier d'aménagement (P.P.A.) n° 4, dit "chaussée de Dottignies", lequel a été adopté par le conseil communal de Mouscron le 20 décembre 1989 et approuvé par l'Exécutif régional wallon.

4. Le 13 juin 2000, le dossier de demande d'agrément du requérant est transmis à la commission d'agrément, accompagné de l'avis de la direction de l'aménagement local, avis qui est motivé comme suit :

" Documents cartographiques et prescriptions

L'option urbanistique privilégie l'apport de petits quartiers résidentiels tournés sur eux-mêmes sans aucune articulation avec le tissu bâti environnant.

L'espace de l'intérieur de l'îlot n'est pas structuré. La banalisation des constructions pavillonnaires ainsi que la débauche des voiries entraînent une ambiance urbanistique où ne peuvent se tisser des relations sociales.

Note de synthèse

La conception du PCA s'écarte totalement des options régionales relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme notamment en ce qui concerne l'utilisation parcimonieuse du sol, la qualité des espaces bâtis ainsi que la mobilité des personnes et véhicules. L'urbanisation proposée ne permet pas d'entrevoir un aménagement cohérent d'un quartier résidentiel".

5. Le 15 juin 2000, la commission d'agrément des auteurs de projet émet un avis défavorable, libellé en ces termes :

" La Commission constate que le demandeur dispose d'une formation de base et de références. Toutefois, la Commission apprécie défavorablement la demande au vu des documents y annexés. Ceux-ci présentent une approche de l'aménagement du territoire non conforme au prescrit de l'article 1^{er} § 1^{er} du CWATUP - notamment l'utilisation parcimonieuse du sol -, sans relation avec le bâti environnant et sans structure interne. La Commission relève également le côté approximatif voire contradictoire de certaines prescriptions urbanistiques".

6. Le 27 juillet 2000, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne décide de ne pas agréer le requérant en qualité d'auteur de projet pour l'élaboration, la modification ou la révision de plans communaux d'aménagement. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé ainsi qu'il suit :

" (...)

Vu l'avis émis par la Commission d'agrément en date du 15 juin 2000;

Considérant que celle-ci a constaté la formation de base et les références de Monsieur Pol THIBAUT, qu'elle a apprécié défavorablement sa demande au vu des documents lui soumis en ce qu'ils ne présentent pas une approche de l'aménagement du territoire conforme au prescrit de l'article 1^{er} § 1^{er} du CWATUP, notamment l'utilisation parcimonieuse du sol par la non-intégration dans le bâti environnant, et le manque de structure interne du projet;

Attendu également que la Commission d'agrément a relevé, à l'examen du P.C.A. proposé par Monsieur Pol THIBAUT, le côté approximatif voire contradictoire de certaines prescriptions urbanistiques;

Considérant dès lors que le demandeur, sur base des documents présentés, ne satisfait pas aux conditions prescrites à l'article 282, § 1^{er}, 1^o, du Code".

L'acte attaqué est notifié au requérant le 4 août 2000 et il en accuse réception le 10 août 2000. L'acte attaqué est publié par extrait au Moniteur belge du 19 septembre 2000;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'excès de pouvoir, de la violation du principe de motivation adéquate des actes administratifs et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il reproche à l'acte attaqué de reposer sur l'avis défavorable émis par la commission d'agrément, le 15 juin 2000, dont l'acte reprend les motifs; qu'il estime que l'acte attaqué ne peut être considéré comme étant adéquatement motivé, en ce que le refus d'agrément qui lui a été notifié repose sur des motifs vagues et stéréotypés qui ne lui permettent pas d'en comprendre les raisons; qu'ainsi, il se demande ce que peut bien vouloir signifier l'argument selon lequel les documents annexés à sa demande d'agrément "ne présentent pas une approche de l'aménagement du territoire conforme au prescrit de l'article 1^{er} du CWATUP, notamment l'utilisation parcimonieuse du sol par la non-intégration dans le bâti environnant" et en quoi il y aurait une atteinte à ces notions; qu'il se demande aussi en quoi les documents remis manquent de structure interne et ce que signifie cette formulation; qu'il reproche aussi à la partie adverse d'avoir fait sienne la constatation de la commission d'agrément selon laquelle le P.C.A. serait approximatif et contradictoire en certaines de ses prescriptions, sans préciser en quoi cela serait le cas; qu'enfin, il critique la conclusion de l'arrêté attaqué qui relève que "le demandeur, sur

base des documents présentés, ne satisfait pas aux conditions prescrites à l'article 282, § 1^{er}, 1^o, du Code", sans toutefois apporter la moindre précision;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué explique au requérant les raisons pour lesquelles l'agrément ne lui est pas délivré et expose en quoi la commission d'agrément a apprécié défavorablement sa demande; qu'elle précise qu'il est ainsi fait grief au requérant de l'absence de prise en compte de l'utilisation parcimonieuse du sol par la non-intégration dans le bâti environnant et du manque de structure interne du projet; qu'elle estime que "les termes «utilisation parcimonieuse du sol» ainsi que «non-intégration dans le bâti environnant» ne laissent planer aucun doute sur le sens qu'il y a lieu d'y donner" et que "de même «le côté approximatif voire contradictoire de certaines prescriptions urbanistiques» doit à l'évidence permettre au requérant de saisir le sens du reproche qui lui est fait"; qu'elle soutient que l'acte attaqué contient l'ensemble des considérations de droit et de fait qui ont servi de fondement à son adoption, de telle sorte que le requérant a pu parfaitement saisir les raisons du refus qui lui a été délivré;

Considérant que l'article 11 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), était, au moment où la décision attaquée a été prise, rédigé comme suit :

" Le Gouvernement agréé, selon les critères et la procédure qu'il arrête, les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qui peuvent être chargées de l'élaboration ou de la révision des schémas, des plans d'aménagement ou des règlements d'urbanisme";

Considérant que l'article 282, § 1^{er}, 1^o, du même Code était quant à lui rédigé comme suit :

" § 1^{er}. L'agrément pour l'élaboration, la révision ou la modification de plans communaux d'aménagement est accordé :

1^o à toute personne physique dont la formation ou l'expérience utile au regard des objectifs d'aménagement et d'urbanisme qu'énonce l'article 1^{er}, § 1^{er}, est appréciée positivement par la commission d'agrément visée à l'article 281";

Considérant qu'ainsi, en dehors des cas où elle est tenue de refuser l'agrément parce qu'une des conditions fixées par l'article 282 précité n'est pas remplie, l'autorité administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour octroyer ou refuser l'agrément;

Considérant qu'en l'espèce, tant la direction de l'aménagement local dans son avis donné le 13 juin 2000, que la commission d'agrément dans son avis du 15 juin

2000, ont porté une appréciation défavorable sur les options urbanistiques développées par le requérant; que, cependant, à l'inverse de l'avis de la direction de l'aménagement local, lequel analysait et critiquait de manière circonstanciée le P.C.A. annexé par le requérant à sa demande, l'avis de la commission d'agrément que l'acte attaqué fait sien, ne permet pas de comprendre en quoi le document déposé par le requérant ne présente pas une approche conforme au prescrit de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUP, notamment l'utilisation parcimonieuse du sol par la non-intégration dans le bâti environnant et le manque de structure interne du projet; que cet avis ne permet pas non plus d'appréhender "le côté approximatif voire contradictoire de certaines prescriptions urbanistiques"; que la partie adverse devait être d'autant plus attentive que ledit P.C.A., soumis à l'avis de la commission d'agrément, avait été adopté à l'unanimité par le conseil communal de Mouscron et approuvé par l'Exécutif régional wallon selon un extrait du Moniteur belge du 19 mars 1991, sans que celui-ci n'ait donc reproché notamment "le caractère approximatif voire contradictoire de certaines prescriptions"; que le premier moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l'excès de pouvoir et de la violation du principe général des droits de la défense, du principe du contradictoire et de l'adage "audi alteram partem"; qu'il reproche à la commission d'agrément d'avoir émis un avis défavorable sans l'avoir préalablement entendu ni lui avoir permis de faire valoir ses observations; qu'il estime qu'il appartenait à la commission d'agrément et également à la partie adverse de l'entendre et ce d'autant plus, selon lui, que l'acte attaqué a été adopté à partir d'une appréciation défavorable de son comportement et d'actes qu'il avait antérieurement posés; qu'en réplique, il soutient que, même si aucun texte ne le prévoit, il aurait dû être entendu en vertu du respect des droits de la défense et de l'adage "audi alteram partem" et se réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle il y aurait lieu d'entendre les intéressés, dans le cadre d'une demande d'agrément; qu'il explique en quoi l'acte attaqué aboutit à le priver de son emploi alors que son audition aurait permis à la partie adverse de statuer en pleine connaissance de cause; que, dans son dernier mémoire, il insiste sur le préjudice extrêmement important que lui cause l'acte attaqué; qu'il affirme que la décision litigieuse lui retire le droit d'exercer une profession qui lui est reconnue par son diplôme et que ce refus d'agrément se fonde sur un travail jugé insatisfaisant au regard des objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme; qu'il estime que l'acte attaqué a les mêmes effets qu'un retrait d'agrément; qu'il ajoute qu'il n'a jamais été donné, durant l'ensemble de la procédure d'agrément, la possibilité au requérant de s'exprimer quant à la décision attaquée;

Considérant que l'article 283/2, § 3, du CWATUP, prévoit l'audition de l'intéressé en cas de retrait d'agrément; qu'en vertu du principe "audi alteram partem", l'exigence de cette audition est également requise en cas de refus de renouvellement d'agrément, étant donné qu'une telle décision porte atteinte au droit de l'intéressé d'exercer l'activité professionnelle qui lui était reconnue par l'agrément; qu'en effet, dans le cadre d'un renouvellement d'agrément comme auteur de projet, des conditions de formation complémentaires sont exigées, garantissant des qualités professionnelles des auteurs de projet, et l'autorité administrative procède également à une évaluation de la qualité du travail accompli durant la période d'agrément dont le renouvellement est sollicité; que le refus de renouvellement d'agrément est dès lors érigé en sanction d'un travail jugé insatisfaisant au regard des objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme et a des effets similaires à un retrait d'agrément;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant n'a jamais été titulaire d'un agrément au sens des dispositions précitées du CWATUP; que la décision attaquée n'est pas prise en raison de son comportement et n'est pas de nature disciplinaire; que l'autorité n'a pas non plus fondé son appréciation sur d'autres éléments que ceux qui lui avaient été communiqués par le requérant; que l'acte attaqué est une décision administrative de refus qui répond à une demande introduite par l'intéressé, demande à laquelle l'autorité administrative n'était pas obligée d'accorder une suite favorable; qu'en l'absence d'un texte qui l'impose dans une telle hypothèse, la partie adverse n'était pas tenue de procéder à l'audition du requérant avant de prendre sa décision; que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus,

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 du 27 juillet 2000, refusant à Pol THIBAUT l'agrément en qualité d'auteur de projet pour l'élaboration, la modification ou la révision de plans communaux d'aménagement.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-sept septembre deux mille sept par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.