

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 204.674 du 3 juin 2010

A. 193.430/XIII-5323

En cause : 1. **MECLOT** Vincent,
 2. **BERGEYS** Eric,
 3. **BERGEYS-VAN SANTVOORT** Lucienne,
 ayant tous élu domicile chez
 Me Frank VANDEVOORDE, avocat,
 avenue Georges Henri 431
 1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Commune d'Orp-Jauche,
ayant élu domicile chez
Me France GUERENNE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 juillet 2009 par Vincent MECLOT, Eric BERGEYS et Lucienne BERGEYS-VAN SANTVOORT qui demandent l'annulation de l'arrêté du 27 avril 2009 du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial arrêtant "le périmètre de remembrement urbain du centre d'Orp-le-Petit, proposé par le conseil communal d'Orp-Jauche selon la carte ci-annexée sous réserve de respecter les conditions émises par le collège communal dans son avis daté du 9 janvier 2009";

Vu la requête introduite le 25 septembre 2009 par laquelle la commune d'Orp-Jauche demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 7 octobre 2009 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre valant dernier mémoire des parties requérantes et la demande de poursuite de la procédure valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 27 avril 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 mai 2010 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Mathieu MALFAIT, loco Me Frank VANDEVOORDE, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me Yvan TOURNAY, loco Mes Pierre LAMBERT et Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier 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 de la demande se présentent comme suit :

Le collège communal d'Orp-Jauche décide, le 6 octobre 2008, "de déposer auprès du Fonctionnaire Délégué de la Région wallonne à Wavre un projet de «Plan de remembrement urbain» pour le centre d'Orp-le-Petit".

Le 31 octobre 2008, le fonctionnaire délégué écrit au collège communal d'Orp-Jauche qu'il accuse réception de sa demande et l'invite à soumettre le projet à

une enquête publique, ainsi qu'aux avis du conseil communal et de la commission consultative communale de l'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.).

Une enquête publique se déroule du 17 novembre 2008 au 5 janvier 2009.

La C.C.A.T.M. émet un avis favorable le 18 décembre 2008.

Le conseil communal d'Orp-Jauche émet un avis favorable le 22 décembre 2008.

Une réunion de concertation se déroule le 6 janvier 2009.

Le collège communal d'Orp-Jauche émet un avis favorable conditionnel le 9 janvier 2009.

Le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable le 12 mars 2009. Il relève notamment que le projet n'est proposé ni par le conseil communal, ni par le fonctionnaire délégué, ni par le Gouvernement, mais que toutefois, "en l'absence de cadre précis, il a été décidé de traiter la demande comme si elle émanait du fonctionnaire délégué".

Le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial arrête, le 27 avril 2009, "le périmètre de remembrement urbain du centre d'Orp-le-Petit, proposé par le Conseil communal d'Orp-Jauche". Il s'agit de l'acte attaqué, qui contient notamment la motivation suivante :

" Considérant, cependant, que le Fonctionnaire délégué du Brabant wallon, dans son avis du 12 mars 2009, propose au Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de ne pas approuver le périmètre de remembrement urbain du centre d'Orp-le-Petit;

Considérant, qu'au travers de cet avis, le Fonctionnaire délégué signale que la demande de périmètre de remembrement urbain ne rentre pas précisément dans un des cas prévus à l'article 127, § 1^{er}, 8/ du Code puisque celui-ci n'est pas proposé par le Conseil communal, ni par le Fonctionnaire délégué, ni par le Gouvernement; que, toutefois, en l'absence de cadre précis, il a décidé de traiter la demande comme étant initiée par le Fonctionnaire délégué;

Considérant, par conséquent, que la procédure est régulière";

Considérant que si le conseil communal d'Orp-Jauche a décidé d'autoriser le collège communal à introduire une requête en intervention volontaire, aucune

décision d'intervenir prise par celui-ci n'a été produite; qu'en conséquence, la requête en intervention est irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 127, § 1^{er}, 8/, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de la violation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 modifié le 15 avril 2005 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement wallon, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du détournement de procédure, de l'excès de pouvoir, de la méconnaissance du principe général de bonne administration, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs; que, dans une première branche, ils soutiennent que l'acte attaqué aurait dû être adopté par le Gouvernement wallon et non par le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial; qu'ils estiment que l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement wallon auquel l'acte attaqué fait expressément référence ne contient aucune délégation de compétence au ministre pour arrêter seul un périmètre de remembrement urbain; qu'ils ajoutent que si l'article 13, 7/, de cet arrêté délègue au ministre compétent les arrêtés approuvant les plans d'aménagement et les règlements d'urbanisme d'initiative communale, l'arrêté approuvant un périmètre de remembrement urbain ne peut toutefois pas être assimilé à un arrêté approuvant un plan d'aménagement d'initiative communale; que, dans une seconde branche, les requérants observent que la demande de création d'un périmètre de remembrement urbain à Orp-le-Petit n'a été initiée ni par le conseil communal, ni par le fonctionnaire délégué, ni par le Gouvernement wallon, en violation de l'article 127, § 1^{er}, 8/, du CWATUP; qu'ils font valoir que le fait que le conseil communal d'Orp-Jauche a délibéré, le 22 décembre 2008, sur le périmètre de remembrement urbain, démontre explicitement qu'il n'a pas proposé lui-même ledit périmètre, puisque, à leur sens, s'il l'avait proposé, il n'aurait pas dû, comme le précise d'ailleurs l'article 127, § 1^{er}, 8/, du CWATUP, émettre d'avis sur celui-ci; qu'ils dénoncent encore le fait que le fonctionnaire délégué a décidé "de traiter la demande comme étant initiée par (lui)", ce qui ne correspond pas à la réalité; qu'ils exposent que "si le Fonctionnaire délégué avait effectivement proposé d'adopter un périmètre de remembrement urbain et qu'il était à l'initiative de la procédure, il n'aurait pas émis un avis défavorable sur le projet et il n'aurait pas proposé de ne pas approuver le périmètre";

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche, que l'acte attaqué a été adopté en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 janvier 2007 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, et en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004, modifié le 15 avril 2005, portant règlement du fonctionnement

du Gouvernement wallon; que, quant à la seconde branche, elle répond que le périmètre a été arrêté par le Gouvernement, sur la proposition du conseil communal et du fonctionnaire délégué;

Considérant que les requérants ajoutent, en réplique, quant à la première branche, qu'il n'existe aucun arrêté du Gouvernement wallon du 20 janvier 2007 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, mais que si la partie adverse entendait faire référence à l'arrêté du 20 juillet 2007 ayant le même objet, les requérants relèvent que cet arrêté n'habilitait pas le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial à arrêter seul le périmètre de remembrement urbain, à défaut de bénéficier d'une délégation de compétence qui lui aurait permis de décider seul en lieu et place du Gouvernement; qu'en ce qui concerne la seconde branche, les requérants relèvent que le dossier administratif ne contient pas de délibération du conseil communal proposant de créer un périmètre de remembrement urbain et que l'avis du conseil communal du 22 décembre 2008 ne peut constituer la proposition visée à l'article 127, § 1^{er}, 8/, du CWATUP; qu'ils observent que le fonctionnaire délégué n'a pas non plus proposé de recourir à cette procédure, comme il l'a lui-même relevé dans son avis du 12 mars 2009;

Considérant, sur la première branche, que l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement dispose comme suit, en son article 20 :

" Dans les matières qui leur sont attribuées, les ministres ont délégation pour appliquer, sans préjudice des autres dispositions prévues par le présent arrêté, les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires";

que cette disposition générale doit s'interpréter en ce sens que les ministres ont, sauf les exceptions prévues par l'arrêté du 26 août 2004 lui-même, délégation pour adopter les décisions individuelles dans les matières qui relèvent de leurs compétences; que, en ce qui concerne les actes réglementaires, la règle de la collégialité visée à l'article 1^{er} de l'arrêté du 26 août 2004 s'applique, sauf les exceptions prévues par ce même arrêté; qu'alors que l'arrêté précité contient, à son article 13, 7/, une délégation relative aux arrêtés d'approbation des plans d'aménagement et les règlements d'urbanisme d'initiative communale, aucune disposition ne confère expressément au ministre, agissant seul, la compétence de décider de la création d'un périmètre de remembrement urbain;

Considérant que le ministre, agissant seul, n'a donc la compétence de décider de la création d'un périmètre de remembrement urbain que si ce document d'urbanisme n'est pas un acte réglementaire;

Considérant que l'article 127, § 1^{er}, du CWATUP dispose comme suit relativement aux périmètres de remembrement urbain, en englobant leur définition dans une disposition attributive de compétence en matière de permis :

- " Par dérogation aux articles [...] le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué :
[...]
8/ lorsqu'il concerne des actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement urbain; le périmètre est arrêté par le Gouvernement, d'initiative ou sur la proposition du conseil communal ou du fonctionnaire délégué; sauf lorsqu'il propose le périmètre, le conseil communal transmet son avis dans le délai de quarante-cinq jours à dater de la demande du fonctionnaire délégué; à défaut, l'avis est réputé favorable; lorsque l'avis est défavorable, la procédure n'est pas poursuivie; le périmètre vise tout projet d'urbanisme de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics; le projet de périmètre et l'évaluation des incidences relatives au projet d'urbanisme sont soumis préalablement aux mesures particulières de publicité et à la consultation de la commission communale, si elle existe, selon les modalités visées à l'article 4; le collège des bourgmestre et échevins transmet son avis dans le délai de septante jours à dater de la réception de la demande du fonctionnaire délégué; à défaut, l'avis est réputé favorable; au terme de la réalisation du projet ou sur la proposition du conseil communal ou du fonctionnaire délégué, le Gouvernement abroge ou modifie le périmètre; l'arrêté qui établit, modifie ou abroge le périmètre est publié par mention au Moniteur belge";

Considérant qu'est réglementaire l'acte qui est abstrait, impersonnel et général; qu'est abstrait l'acte qui est susceptible d'application future nouvelle dans un nombre illimité d'espèces; que le périmètre de remembrement urbain est un acte abstrait; qu'en effet, il n'épuise pas ses effets par sa première application et qu'il est destiné à produire ses effets dans un nombre illimité de cas d'actes et travaux situés dans ce périmètre; que le périmètre de remembrement urbain est un acte impersonnel; qu'il est applicable sans distinction de personne; que toutefois le périmètre de remembrement urbain n'est pas général; qu'est en effet général l'acte qui désigne une catégorie à laquelle il s'applique; que cette qualité n'est pas remplie par le périmètre de remembrement urbain qui vise des biens désignés spécialement dans un découpage cartographique fort précis; qu'il manque donc au périmètre de remembrement urbain un des traits de la nature réglementaire, à savoir la généralité; que, dans le droit wallon de l'urbanisme, le plan d'aménagement du territoire qui est, comme le périmètre de remembrement urbain, un acte abstrait, impersonnel, mais non général, bénéficie d'une valeur réglementaire par détermination de la loi à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUP; qu'il en allait de même, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, en ce

qui concerne le plan de lotissement, doté de la valeur réglementaire par détermination du législateur, à l'article 92 du CWATUP, avant son abrogation par le décret du 30 avril 2009 "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques", toutefois non encore entré en vigueur en ce qui concerne "[l]es dispositions relatives au permis d'urbanisation" (arrêté du Gouvernement wallon du 17 décembre 2009, "modifiant l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 2009 relatif au permis d'urbanisation"); qu'il en est encore ainsi du permis d'urbanisation dans les termes nuancés du nouveau texte de l'article 92 du CWATUP inséré par le décret du 30 avril 2009, précité; que, en revanche, le législateur n'a pas choisi d'attribuer la valeur réglementaire au périmètre de remembrement urbain; que, toutefois, cette tradition établie en matière de plans d'aménagement et de plans de lotissement, combinée aux caractéristiques d'impersonnalité et d'abstraction qui sont incontestablement celles du périmètre de remembrement urbain, convainquent de le classer dans la catégorie des actes réglementaires plutôt que dans celle des actes individuels;

Considérant qu'il s'ensuit que le ministre était incompétent pour adopter l'acte attaqué, cette décision appartenant au Gouvernement wallon; que la première branche du premier moyen est fondée;

Considérant, sur la seconde branche, que l'article 127, § 1^{er}, 8/, du CWATUP, précité, dispose que le périmètre de remembrement urbain est arrêté par le Gouvernement, d'initiative ou sur la proposition du conseil communal ou du fonctionnaire délégué et que, sauf lorsqu'il propose le périmètre, le conseil communal transmet son avis dans le délai de quarante-cinq jours à dater de la demande du fonctionnaire délégué;

Considérant qu'en l'espèce, l'initiative de la demande de création d'un périmètre de remembrement urbain à Orp-le-Petit a été prise par le collège communal d'Orp-Jauche, le 6 octobre 2008; que l'initiative n'émane donc ni du Gouvernement wallon, ni du conseil communal qui a pourtant donné un avis favorable, ni du fonctionnaire délégué qui a donné un avis défavorable sur le projet et proposé de rejeter la demande de création du périmètre litigieux, le 12 mars 2009;

Considérant qu'en affirmant, dans les motifs de l'acte attaqué, que la décision du fonctionnaire délégué d'initier la demande rend la procédure régulière, puis en écrivant à l'article 1^{er} du dispositif de l'acte attaqué que le périmètre de remembrement urbain a été proposé par le conseil communal d'Orp-Jauche, la partie

adverse commet deux erreurs de fait puisqu'il est établi que ni le fonctionnaire délégué, ni le conseil n'est l'initiateur de la procédure; que ces erreurs dans les motifs de fait constituent un excès de pouvoir; que cette erreur de fait se double d'un vice d'incompétence et d'une erreur dans les motifs de droit; qu'en effet, la demande de création d'un périmètre de remembrement urbain à Orp-le-Petit a été prise par le collège communal d'Orp-Jauche, en violation de l'article 127, § 1^{er}, 8/, du CWATUP, qui réserve cette initiative au conseil communal, au fonctionnaire délégué ou au Gouvernement wallon; que la seconde branche du premier moyen est fondée;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui ne pourraient, s'ils étaient fondés, entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention de la commune d'Orp-Jauche est rejetée.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 27 avril 2009 du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial arrêtant le périmètre de remembrement urbain du centre d'Orp-le-Petit selon la carte qui y est annexée et aux conditions émises par le collège communal dans un avis du 9 janvier 2009.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 650 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 525 euros et à la charge de la commune d'Orp-Jauche à concurrence de 125 euros.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.