

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 220.124 du 29 juin 2012

A. 203.603/XIII-6134

En cause : **la Commune de Montigny-le-Tilleul**,
ayant élu domicile chez
Mes Bernard PAQUES et
Grégory WINAND, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 10 février 2012 par la commune de Montigny-le-Tilleul en tant qu'elle demande la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, daté du 12 décembre 2011, qui annule la délibération du conseil communal de Montigny-le-Tilleul du 15 septembre 2011 adoptant définitivement le projet de schéma de structure communal de Montigny-le-Tilleul;

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

Vu le rapport de M. DONNAY, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 10 avril 2012 fixant l'affaire à l'audience du 9 mai 2012 à 10 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, 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 peuvent être résumés comme suit :

1. En sa séance du 20 mars 2008, le conseil communal de Montigny-le-Tilleul "confirme" l'attribution du marché public de services relatif à l'élaboration du schéma de structure de Montigny-le-Tilleul à la société AWP+E pour un montant de 77.633,60 euros T.V.A. comprise.

2. Au cours de l'année 2009, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) évoque à plusieurs reprises le contenu du schéma de structure en projet.

3. Le 2 juillet 2010, la direction de l'aménagement local de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) du Service public de Wallonie (S.P.W.) donne un avis sur le projet de schéma de structure.

4. Le 21 avril 2011, le conseil communal de Montigny-le-Tilleul adopte provisoirement le projet de schéma de structure.

5. Une enquête publique se tient du 13 mai au 13 juin 2011 et suscite le dépôt d'une observation.

6. Le 1^{er} juin 2011, le fonctionnaire délégué émet sur le projet un avis favorable conditionnel.

7. Le 28 juin 2011, la C.C.A.T.M. donne un avis favorable.

8. Le 14 juillet 2011, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) émet un avis dans lequel il estime, d'une part, que l'auteur du projet a réalisé un document de bonne qualité et que, d'autre part, les options d'aménagement proposées sont "globalement de nature à générer des incidences favorables sur l'environnement".

9. En sa séance du 15 septembre 2011, le conseil communal de Montigny-le-Tilleul adopte définitivement le schéma de structure communal et approuve "la déclaration environnementale subséquente".

10. Le 11 octobre 2011, la commune de Montigny-le-Tilleul transmet, par porteur, son schéma de structure communal et les différents documents y afférents à la direction de l'aménagement local de la DGO4 du S.P.W.

11. Le 24 novembre 2011, les services de la partie adverse proposent au ministre d'annuler la délibération du 15 septembre 2011 par laquelle le conseil communal de Montigny-le-Tilleul a définitivement adopté le schéma de structure communal.

12. Le 12 décembre 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité annule la délibération communale du 15 septembre 2011. Cette décision est transmise à la commune par télécopie du 12 décembre 2011 à 17h11 et par un courrier envoyé par pli simple reçu le 13 décembre 2011.

L'arrêté ministériel annulant le schéma de structure communal adopté par la commune de Montigny-le-Tilleul constitue l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

" Vu le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, notamment les articles 16, 17, 254 et 255;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 modifié le 21 janvier 2010 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;

Vu la Déclaration de politique régionale approuvée par le Parlement wallon en sa séance du 17 juillet 2009;

Vu le Schéma de développement de l'espace régional approuvé par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999;

Vu le plan de secteur de Charleroi approuvé par arrêté royal du 10 septembre 1979;

Vu la délibération du Conseil communal de Montigny-le-Tilleul du 15 novembre 2007 décidant l'élaboration d'un schéma de structure communal;

Vu la délibération du Conseil communal de Montigny-le-Tilleul du 20 mars 2008 désignant l'Agence wallonne du Paysage AWP+E comme auteur de projet du schéma de structure communal;

Vu la délibération du Conseil communal de Montigny-le-Tilleul du 21 avril 2011 adoptant provisoirement le projet de schéma de structure communal;

Vu que le dossier a été soumis à enquête publique du 13 mai 2011 au 13 juin 2011;

Vu que les formalités de publicité ont été effectuées conformément aux articles 4 et 17 du Code précité;

Vu la lettre de réclamation introduite pendant l'enquête publique; réclamation portant essentiellement sur l'affectation d'une zone d'aménagement communal concerté;

Vu l'avis du Fonctionnaire délégué de la Direction de Charleroi du 1^{er} juin 2011 sollicité le 3 mai 2011 et notifié à la commune dans le délai de trente jours prévu par l'article 17 du Code précité; considérant que cet avis est «favorable sur le projet de schéma de structure communal moyennant la prise en compte des remarques sus évoquées» notamment :

- « Partie III : les recommandations relatives aux zones du schéma des options territoriales : la question de la densité nette est expliquée, mais la manière d'appliquer concrètement la densité reste malaisée. Il y aurait lieu de travailler sur base de densités nettes moyennes en rapport avec des fourchettes de référence, soit une densité basse équivalent à moins de 10 logements/ha, une densité moyenne comprise entre 10 et 25 logements/ha et une densité haute équivalent à plus de 25 logements/ha»;
- « Pour les zones d'habitat de quartier résidentiel verdoyant, la recommandation consistant à maintenir et non à développer les activités existantes autres que la résidence, sauf en ce qui concerne les espaces polarisateurs, fait l'objet d'une mesure spécifique (Mesure AO-03). Cependant, le développement de cette mesure paraît insuffisant, non pas quant à la valorisation de l'espace public, mais quant à la question du type de fonctions (quelle mixité ?) autour de ces espaces et quant à leur mode d'urbanisation (densité, implantation, gabarit, etc.). Cette remarque devrait être intégrée dès les recommandations pour la zone dont question (p. 60-61). Partant, c'est aussi la question du développement de l'habitat multifamilial autour des espaces polarisateurs qui doit être tranchée. A priori, une densification autour de ces espaces multifonctionnels pourrait être retenue et maîtrisée (densité et type de logements, etc.). Enfin, la cartographie des mesures d'aménagement et des schémas de déplacement fait apparaître, pour certains espaces polarisateurs à créer, un manque de relation entre espaces polarisateurs et mobilité douce. (...)»;

Vu l'avis favorable émis dans le délai légal par la Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité lors de sa réunion du 28 juin 2011;

Vu l'avis favorable assorti de quelques remarques émis dans le délai légal par le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable lors de sa séance du 14 juillet 2011;

Vu la délibération du Conseil communal de Montigny-le-Tilleul du 15 septembre 2011 décidant d'adopter définitivement le schéma de structure communal accompagnée d'une déclaration environnementale;

Considérant qu'il a été accusé réception du dossier complet en date du 11 octobre 2011;

Considérant que la procédure légale d'adoption du schéma de structure a été respectée;

Considérant que le schéma de structure communal adopté définitivement par le Conseil communal est formellement complet au regard des dispositions des articles 16 et 254 du Code précité;

Considérant que le schéma de structure a été établi sur base d'une analyse de la situation existante de fait et de droit composée de documents cartographiques et écrits tels que prévus à l'article 254, 1^o du Code précité;

Considérant que le schéma de structure définit, pour l'ensemble du territoire communal, des objectifs d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement; qu'il contient un schéma des options territoriales définissant des sous-zones au sein des zones du plan de secteur dans lesquelles s'appliquent des prescriptions générales et/ou particulières, relatives notamment aux fonctions autorisées et aux densités, ainsi que des périmètres relatifs à la programmation de l'urbanisation; qu'il précise les mesures d'aménagement, les moyens à mettre en œuvre et la programmation à court, moyen et long termes de ces mesures; qu'il contient également un schéma et une note relatifs aux orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation, ainsi que les considérations d'ordre environnemental et l'évaluation des incidences telles qu'énoncées à l'article 16 du Code précité;

Considérant cependant que le volet «schéma des options territoriales» du schéma de structure de Montigny-le-Tilleul contient des dispositions contraires à l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, au Schéma de développement de l'espace régional, à la Déclaration de politique générale et à la philosophie du schéma de structure contenue dans le Code;

Considérant en effet que les périmètres des sous-zones, les densités recommandées, la programmation de l'urbanisation via la définition de périmètres d'urbanisation prioritaire ou non prioritaire tendent essentiellement à confirmer une situation existante de fait et à limiter voire à empêcher tout projet d'urbanisation dans les zones d'habitat inscrites au plan de secteur;

Considérant que les périmètres de la «zone d'habitat de centre de village» correspondent aux centres urbanisés actuels de Montigny et Landelies; que les cinq quartiers identifiés dans la zone dénommée «zone habitat de quartier résidentiel verdoyant» correspondent à un mode d'urbanisation spécifique existant;

Considérant que les «densités maximales autorisées» sont très basses, tout particulièrement pour les zones définies comme «zone habitat de centre de village» (centre de Montigny et de Landelies); qu'en effet, ces densités sont de 20 logements/ha pour Montigny et 18 logements/ha pour Landelies, mais que les densités nettes à appliquer aux nouveaux projets ne sont que de 12 logements/ha au centre de Montigny et de 7 logements/ha au centre de Landelies;

Considérant également que la manière dont a été calculée la densité existante ne reflète pas la réalité en ce qu'elle dilue l'urbanisation existante dans les disponibilités foncières; que la superficie moyenne des parcelles urbanisées, reprise dans le volet «évaluation des incidences» (page 10), permet cependant de calculer de manière plus réaliste la densité nette réelle de l'urbanisation existante en établissant un rapport entre le nombre de logements existants et les superficies de jardins qui y correspondent;

Considérant que les données du schéma de structure recalculées sur base de ces considérations montrent l'écart important existant entre les densités nettes réelles et les densités proposées pour l'urbanisation des disponibilités foncières;

Considérant que les «densités maximales autorisées» sont presque identiques aux densités actuelles, ce qui vu le mode de calcul choisi, signifie que les disponibilités foncières existantes ne pourront être urbanisées qu'avec des densités dérisoires;

Considérant qu'en pratique, les recommandations relatives aux densités consistent à préconiser une densité égale ou inférieure à 3 logements par hectare sur plus de 92 % des disponibilités foncières situées en zone d'habitat, ce qui correspond à plus de 150 hectares; que le reste des disponibilités en zone d'habitat ne pourra être urbanisé qu'avec des densités de 5, 7 ou 12 logements par hectare;

Considérant qu'un tel mode d'urbanisation ne permettra pas de répondre à la demande en petits logements, ni aux besoins induits par l'accroissement et le vieillissement de la population et à la difficulté d'accès au logement pour les ménages à revenus moyens, que ces recommandations sont même en contradiction avec certains objectifs communaux et ne prennent pas en compte la proximité immédiate de la commune avec Charleroi, pôle majeur reconnu par le Schéma de développement de l'espace régional;

Considérant en outre que l'application des densités est très malaisée notamment du fait de leur nombre, de leur diversité au sein d'une même zone, voire de leur absence; que les quartiers constituant la «zone d'habitat de quartiers résidentiels verdoyants» ne sont par ailleurs pas identifiés sur le document cartographique au 1/10.000ème «schéma des orientations territoriales»; que le quartier Q1 défini au sein de cette zone comme «zone d'habitat au sud de Montigny» est informe, comparé au découpage très précis des autres quartiers de la même zone; qu'on note l'absence de densité recommandée pour la «zone d'habitat mixte»;

Considérant que sur les douze périmètres relatifs à la programmation de l'urbanisation définis au sein du schéma des options territoriales, seuls les centres de Montigny et de Landelies, sont définis comme «d'urbanisation prioritaire», alors que ces deux zones sont déjà urbanisées; que le reste du potentiel foncier, quelle que soit sa localisation, est considéré comme «d'urbanisation non prioritaire»;

Considérant en outre que l'analyse fait apparaître que la quasi-totalité des zones de disponibilités foncières de plus de deux hectares sont reprises dans des «périmètres d'urbanisation non prioritaires», notamment, toutes les zones situées autour du centre de Montigny;

Qu'en outre, le motif invoqué par la commune pour définir les périmètres d'urbanisation non prioritaires est la «difficulté d'accès et l'aération du bâti», alors qu'en fait, ces périmètres d'urbanisation non prioritaires représentent de vastes intérieurs d'îlots présentant en général encore plusieurs accès;

Considérant que si l'on peut concevoir que l'urbanisation des poches de potentiel foncier situées au sud de la rue de la Montagne, soit les périmètres, I (Landelies), II (Landelies et Montigny), VI, VII, ne soit pas prioritaire, il n'en est pas de même pour les autres qui se situent à proximité immédiate du centre de Montigny et de la Route de Gozée, soit les périmètres III, IV, VIII, IX et dans une moindre mesure, V;

Considérant que dans sa délibération du 15 septembre 2011 adoptant définitivement le schéma de structure communal, le Conseil communal répond aux remarques formulées lors de l'enquête et dans les différents avis, et que le document a été remanié en conséquence;

Considérant cependant que les modifications apportées au document sont mineures et purement formelles; qu'en revanche, les remarques relatives au découpage des zones, aux densités et aux espaces polarisateurs émises par la Direction de l'Aménagement local dans son avis du 2nd juillet 2010 sur l'avant-projet, et par le Fonctionnaire délégué dans son avis du 1^{er} juin 2011, n'ont pas été rencontrées et que cette non prise en compte n'est pas justifiée par les autorités communales;

Considérant qu'en effet, la «zone d'habitat de centre de village» n'a pas été élargie à tout le moins aux deux poches «d'habitat résidentiel verdoyant» situées de part et d'autre de la rue de la Place, et ce, afin de permettre notamment la concrétisation de la directive du SDER qui préconise l'organisation d'ensembles structurés autour des centres ainsi qu'une densification de ceux-ci en harmonie avec les caractéristiques locales;

Considérant également que la commune n'a pas défini, pour l'ensemble du territoire, des zones de forte (plus de 25 logements/ha), moyenne (10 à 25 logements/ha) et faible (moins de 10 logements/ha) densités, que par ailleurs dans sa délibération du 15 septembre 2011 adoptant définitivement le schéma de structure, elle ne justifie pas le non-respect des valeurs de densités telles que précisées dans l'avis du Fonctionnaire délégué;

Considérant également qu'aucune précision n'a été apportée quant aux fonctions, densités et types de logements à développer autour des espaces polarisateurs définis au sein de la «zone d'habitat de quartiers résidentiels verdoyants»; que par ailleurs, les rapports urbanistiques et environnementaux dont question n'ont pas été localisés sur la carte des mesures d'aménagement;

Considérant que pour les motifs évoqués ci-dessus, la mise en oeuvre d'un tel schéma de structure pose problème dans la mesure où elle aboutirait à figer le développement du territoire communal, à limiter la mixité sociale et à gaspiller les réserves foncières;

Considérant que de telles options de développement sont contraires aux principes de gestion parcimonieuse du sol, de structuration des villes et des villages, de densification des centres, de mixité des fonctions et de mixité sociale préconisés tant par l'article 1^{er} du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, que par le Schéma de développement de l'espace régional et la Déclaration de politique générale;

Considérant dès lors que le projet de schéma de structure communal de Montigny-le-Tilleul ne constitue pas un document pertinent de développement du territoire communal;

Considérant de surcroît qu'une des mesures d'aménagement prévue à court terme par la commune est de procéder à la révision du règlement communal d'urbanisme au regard des options du schéma de structure communal;

ARRETE

Article 1^{er} : Est annulée la délibération du 15 septembre 2011 du Conseil communal de Montigny-le-Tilleul adoptant définitivement le schéma de structure communal accompagné d'une déclaration environnementale".

13. Le 23 décembre 2011, le collège communal de Montigny-le-Tilleul décide de procéder à la publication du schéma de structure et de transmettre au ministre une copie de cette délibération.

14. L'arrêté ministériel portant annulation du schéma de structure communal est publié au Moniteur belge du 11 janvier 2012, quoique la commune ait expressément demandé à l'administration régionale wallonne de ne pas procéder à pareille publication.

15. Par un courrier portant la date du 18 janvier 2012, le ministre indique à la commune de Montigny-le-Tilleul que sa décision d'annulation a été envoyée dans le délai imparti pour ce faire par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) de telle sorte que le schéma de structure communal est, à son estime, bel et bien annulé;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 8, 9, 10 et 17, § 4, du CWATUPE, des articles 14 et 19 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, du principe général de bonne administration et de l'excès de pouvoir; qu'elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir simplement notifié celui-ci par un envoi télécopié et par pli simple alors que, à son estime, les dispositions et principes visés au moyen imposent que tout envoi donne "date certaine" à celui-ci et à la réception de l'acte; qu'elle ne conteste pas avoir reçu la télécopie de l'acte attaqué le 12 décembre 2011 ni la copie de l'acte par pli simple le 13 décembre 2011, mais soutient que ce mode de notification n'est pas valide de telle sorte que le schéma de structure doit être considéré comme applicable; qu'à l'appui de son argumentation, elle se réfère aux travaux préparatoires de l'article 8 du CWATUPE dont il ressortirait que le législateur a entendu s'assurer de la fiabilité de l'envoi de l'acte afin de pouvoir en attester la date effective; qu'elle cite également plusieurs arrêts du Conseil d'Etat dont il ressortirait que l'autorité de recours doit se réserver la preuve incontestable non seulement de la date à laquelle elle a pris sa décision mais également de celle à laquelle elle a notifié sa décision, spécialement dans l'hypothèse où l'écoulement d'un délai de rigueur touche à la compétence ratione temporis de l'autorité pour adopter son acte; qu'à l'estime de la requérante, ni l'envoi par télécopie (dont l'inscription de la date d'envoi dépend du réglage de l'appareil effectué par l'expéditeur) ni l'envoi par pli simple ne permettent d'apporter la preuve incontestable de l'envoi de la décision dans le délai imparti, ce qui a pour effet de porter atteinte à la sécurité juridique; qu'elle souligne qu'indépendamment de l'applicabilité ou non de l'article 8 du CWATUPE, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il doit être porté une attention particulière quant au mode d'envoi de l'acte administratif dès lors que celui-ci revêt une certaine importance, notamment lorsqu'un délai de recours commence à courir à compter de la notification faite au destinataire; qu'elle soutient encore qu'il résulterait des termes de l'arrêt BULUK, n° 216.988 du 21 décembre 2011, que l'article 8 du CWATUPE serait applicable à tout envoi prévu par ce Code et ce, indépendamment du fait qu'il s'agisse ou non in casu d'un permis ou d'une procédure de recours; qu'elle observe, toutefois, que cet

arrêt a été rendu dans les "circonstances propres à l'espèce"; qu'elle prétend, enfin, que si le Conseil d'Etat devait estimer que l'article 8 du CWATUPE n'est pas applicable en l'espèce, elle n'aperçoit pas non plus de raison d'appliquer les articles 9 et 10 qui, situés dans le même chapitre du Code, disposent notamment que le jour de la réception de l'acte, qui est le point de départ d'un délai, n'y est pas inclus, de telle sorte que le dernier jour pour envoyer la décision était le vendredi 9 décembre 2011 (11 octobre + 60 jours);

Considérant l'article 17, § 4, du CWATUPE, dans sa version applicable en l'espèce, est rédigé comme suit :

- " Le conseil communal adopte définitivement le schéma accompagné d'une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le schéma, les avis, réclamations et observations émis en application des paragraphes 2 et 3 ont été pris en considération. Il envoie le schéma, accompagné du dossier, au Gouvernement. Celui-ci peut annuler la décision du conseil communal par arrêté motivé envoyé dans les soixante jours de la réception du dossier complet";

Considérant que l'article 8 du CWATUPE est rédigé comme suit :

- " A peine de nullité, tout envoi doit permettre de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte, quel que soit le service de distribution du courrier utilisé.

Le Gouvernement peut déterminer la liste des procédés qu'il reconnaît comme permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception.

L'envoi doit se faire au plus tard le jour de l'échéance du délai";

Considérant que le champ d'application de cet article 8 est limité puisqu'il se situe dans un chapitre V intitulé "des délais relatifs aux permis et aux recours"; qu'il n'est dès lors pas applicable aux prescriptions régissant le schéma de structure communal (articles 16 à 18bis du CWATUPE);

Considérant que les parties conviennent que le dossier complet du schéma de structure communal a été reçu le 11 octobre 2011 et que, le cas échéant, le Gouvernement devait notifier son arrêté d'annulation le lundi 12 décembre 2011 au plus tard; qu'il n'est pas contesté que ledit arrêté d'annulation, qui constitue l'objet du présent recours, a été transmis par télécopie à la commune le 12 décembre 2011 à 17h11 et a été posté par pli simple le 13 décembre 2011; que la partie requérante indique n'avoir pu prendre connaissance de la télécopie - réceptionnée après la fermeture des bureaux - que le 13 décembre 2011;

Considérant que l'article 17, § 4, du CWATUPE n'impose pas de forme particulière à l'"envoi" par le Gouvernement à la commune de l'arrêté d'annulation de

la décision du conseil communal d'adopter définitivement un schéma de structure communal;

Considérant qu'en vertu du principe de bonne administration, il appartient toutefois à l'autorité de tutelle de se réserver une preuve incontestable, non seulement de la date à laquelle elle a pris sa décision d'annuler la décision du conseil communal de Montigny-le-Tilleul d'adopter définitivement un schéma de structure communal, mais aussi de celle à laquelle elle l'a portée à la connaissance de la commune intéressée; que, par analogie à l'article 8 du CWATUPE, il y a lieu de considérer qu'à peine de nullité, tout envoi doit permettre de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte; qu'il n'apparaît pas que le Gouvernement aurait déterminé la liste des procédés qu'il reconnaît comme permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception; qu'il ressort, en revanche, des travaux parlementaires préalables à l'adoption du décret-cadre du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative qui établit l'article 8 du CWATUPE dans sa forme actuelle, élargit "les modes d'authentification de la date de départ des délais de rigueur relatifs à l'instruction des demandes de permis" et permet l'habilitation du Gouvernement pour établir la liste de ces procédés "tenant compte de l'évolution technologique", qu'un des objectifs de ce décret consiste "à supprimer le recours à l'envoi recommandé" lorsque cette démarche "est inutile sur le plan de la sécurité juridique" et "peut être remplacée par d'autres modalités conférant une date certaine" (Doc. Parl. w., session 2004-2005, n° 74, pp. 14 et 25);

Considérant qu'en principe, l'envoi par télécopie ne donne pas date certaine à une notification en raison des possibilités de mauvais réglages des appareils de télécopie en ce qui concerne les dates et heures; que, toutefois, en l'espèce, la requérante précise expressément dans l'exposé de son moyen qu'elle "ne conteste pas avoir reçu la télécopie de l'acte attaqué le 12 décembre 2011"; que, dès lors, exceptionnellement, l'aveu fait dans la requête unique a pour conséquence de donner date certaine à la notification par télécopie de l'arrêté attaqué; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 17, § 4, du CWATUPE, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement wallon, de l'arrêté du 17 juillet 2009 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du détournement de procédure, de l'excès de pouvoir et de la méconnaissance du principe général de bonne administration; qu'elle soutient que l'acte attaqué, signé par le seul Ministre de l'Aménagement du territoire, aurait dû être adopté par le Gouvernement lui-même,

compte tenu des dispositions visées au moyen; qu'elle affirme que la décision d'annulation d'une délibération d'un conseil communal n'est pas une décision individuelle visée à l'article 19 de l'arrêté précité du 17 juillet 2009 mais bien un acte de haute tutelle administrative qui a une portée générale;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte de tutelle n'est pas un acte réglementaire mais bien un acte individuel de sorte que la compétence attribuée par l'arrêté précité du 17 juillet 2009 dans le cadre de l'aménagement du territoire suffit pour adopter l'acte attaqué; qu'elle fait valoir à cet égard que le Ministre HENRY est compétent pour la matière de l'aménagement du territoire et a reçu une délégation de signature pour les arrêtés approuvant les plans d'aménagement et les règlements d'urbanisme d'initiative communale, ce qui "a fortiori" le rend compétent pour approuver ou refuser d'approuver un schéma de structure communal;

Considérant que l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose comme suit :

" Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégalement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence";

Considérant que, selon l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, celui-ci délibère collégalement selon la procédure du consensus sans préjudice des délégations qu'il accorde à ses membres; que l'article 3, § 1^{er}, du même arrêté dispose que "le Gouvernement wallon délibère de tout projet de décret et d'arrêté réglementaire, sauf délégation octroyée par le Gouvernement wallon"; que ledit arrêté contient également un article 13, 8^o, suivant lequel, sans préjudice des dispositions prévues aux articles 8, 14, 15, 16 et 17, sont délégués à chacun des ministres pour ce qui concerne leurs compétences respectives les arrêtés approuvant les plans d'aménagement et les règlements d'urbanisme d'initiative communale; qu'enfin, en vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, de l'arrêté précité, "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";

Considérant que l'article 19, alinéa 1^{er}, précité, qui constitue une disposition générale, doit s'interpréter en ce sens que les ministres ont, sauf les exceptions prévues par l'arrêté du 17 juillet 2009 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 17 juillet 2009 s'applique, sauf les exceptions prévues par ce

même arrêté; qu'alors que l'arrêté précité contient, à son article 13, 8^o, une délégation relative aux arrêtés d'approbation des plans d'aménagement et des règlements d'urbanisme d'initiative communale, aucune disposition ne confère expressément au ministre, agissant seul, la compétence d'exercer la tutelle d'annulation sur les schémas de structure communaux;

Considérant qu'il convient dès lors en premier lieu de savoir si l'acte entrepris est de nature individuelle ou réglementaire; qu'un acte est réglementaire s'il est abstrait, impersonnel et général; qu'un arrêté ministériel portant annulation du schéma de structure de Montigny-le-Tilleul n'est ni abstrait en ce sens qu'il n'est pas susceptible d'application future nouvelle dans un nombre illimité d'espèces, ni impersonnel ni général; qu'il est par ailleurs généralement admis que sont dépourvus de caractère réglementaire les arrêtés qui constituent un acte de tutelle administrative; qu'en effet, les décisions de l'autorité de tutelle ne constituent pas des règles de droit et elles n'ont d'effet qu'à propos des délibérations qui ont précisément fait l'objet d'une annulation;

Considérant que l'auteur de l'acte entrepris était dès lors compétent pour annuler le schéma de structure communal; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 1^{er} et 17, notamment son paragraphe 4, alinéa 1^{er}, du CWATUPE, de l'adéquation et de la pertinence des motifs, et de l'excès de pouvoir; qu'elle reproche à l'auteur de l'acte entrepris d'avoir annulé le schéma de structure pour des motifs liés à des conceptions de l'aménagement du territoire propres au ministre ayant cette compétence dans ses attributions alors que, à son estime, en exerçant une tutelle d'annulation, il devait se contenter d'un examen de la légalité de la délibération; qu'à l'appui de sa thèse, elle se réfère à l'opinion de la doctrine autorisée, aux travaux préparatoires du décret du 27 avril 1989 de décentralisation et de participation modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L.18.784/9 (Doc. Cons. rég. w., 1988-1989, n^o 83/1, p. 20); qu'elle estime que les motifs déterminants de l'acte attaqué portent sur le débat concernant la manière d'urbaniser le territoire communal de Montigny-le-Tilleul, et plus précisément sur le choix et l'intensité de la densité à mettre en œuvre, alors que ni l'article 16 du CWATUPE ni l'article 254 du même Code, tous deux définissant le contenu du schéma de structure communal, ne prescrivent l'obligation d'imposer des densités d'urbanisation; qu'elle observe en outre que l'acte entrepris tente en réalité de faire prévaloir la conception du bon aménagement du territoire du ministre (relevant, à l'estime de la requérante, de la pure opportunité et matérialisée dans un fascicule intitulé "Politique d'aménagement du territoire pour le 21^{ème} siècle - lignes de force") sur celle de l'autorité communale alors

que celle-ci entend avant tout préserver la typologie rurale de l'entité et d'ainsi poursuivre une urbanisation qui correspond à ce qui a été réalisé jusqu'ici; que, selon elle, "la référence à l'article 1^{er} du CWATUPE ne suffit pas à justifier l'acte au regard de la compétence limitée de l'autorité de tutelle dans la mesure où cette disposition est à ce point floue qu'elle ne contient aucune contrainte légale déterminée"; qu'elle conteste encore l'idée présente de l'acte entrepris suivant laquelle le schéma de structure communal serait contraire aux options retenues dans le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) en faisant valoir que celui-ci ne contient aucune précision chiffrée quant à la densification à favoriser et ne prône en aucun cas une densification en rupture avec la situation de fait existante; que, de même, elle ne partage pas l'opinion de l'auteur de l'acte attaqué suivant laquelle le schéma de structure serait contraire à la Déclaration de politique générale, laquelle ne contient au surplus, selon elle, aucune norme juridique et ne peut à ce titre fonder une intervention de l'autorité de tutelle; qu'enfin, elle critique un à un les motifs "surabondants" de l'arrêté attaqué en insistant sur le fait que les axes majeurs de la politique urbanistique communale doivent être déterminés par la commune elle-même et non par le ministre; qu'ainsi, selon elle, en doit-il notamment être de l'identification des lieux à densifier, de la découpe des différents types de zones et de la priorité à donner à l'urbanisation de certains endroits par rapport à d'autres;

Considérant que la partie adverse insiste sur le prescrit de l'article 162, alinéa 2, 6^o, de la Constitution et soutient que la critique émise dans le cadre du troisième moyen relève de la pure opportunité; qu'elle se réfère aux nombreux motifs de l'arrêté attaqué et fait valoir en outre que les options de développement du schéma de structure communal sont contraires au principe de gestion parcimonieuse du sol, de structuration des villes et des villages, de densification des centres, de mixité des fonctions et de mixité sociale préconisés tant par l'article 1^{er} du CWATUPE que par le SDER et la Déclaration de politique régionale;

Considérant que l'article 162 de la Constitution, lequel figure dans le chapitre consacré aux institutions provinciales et communales, dispose en son alinéa 2, 6^o, que la loi consacre notamment l'intervention de l'autorité de tutelle pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé; que le troisième alinéa de cette disposition prévoit qu'en exécution d'une loi spéciale, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Parlements de communauté ou de région;

Considérant que l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les Régions sont en principe compétentes en ce qui concerne l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les communes, tandis que le deuxième alinéa de cette disposition énonce quant à lui que les autorités

fédérale et communautaires peuvent organiser et exercer elles-mêmes une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence; qu'il est admis que l'autorité régionale puisse également faire de même;

Considérant que l'article 162, alinéa 2, 6^o, de la Constitution ne permet pas à lui seul d'interpréter tout mécanisme de tutelle sur les collectivités locales comme conférant à l'autorité un pouvoir de contrôle portant nécessairement sur l'intérêt général;

Considérant qu'il apparaît en effet de la lecture combinée de l'article 162 de la Constitution et des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, que le prescrit constitutionnel ne vaut que pour la tutelle ordinaire et non pour la tutelle spécifique, laquelle est organisée et exercée tantôt par le législateur fédéral, tantôt par le législateur régional, tantôt par le législateur communautaire dans les matières qui relèvent de leurs compétences respectives;

Considérant, dès lors, que, s'agissant en l'espèce d'une tutelle spécifique, il convient, pour déterminer son champ de contrôle, d'examiner le texte législatif qui l'institue et, en cas de doute, les travaux préparatoires y afférents;

Considérant que l'article 17, § 4, du CWATUPE dispose que le Gouvernement peut annuler la décision du conseil communal par arrêté motivé envoyé dans les soixante jours de la réception du dossier complet; que cette disposition, telle qu'elle est formulée, institue une tutelle d'annulation spéciale et facultative; que son libellé n'évoque pas un contrôle au regard de l'intérêt général; que, toutefois, généralement, l'autorité qui détient le pouvoir d'annulation de tutelle a le droit d'annuler toute mesure contraire au droit ou à l'intérêt général qui est prise par un organe décentralisé;

Considérant, cependant, qu'il ressort des travaux préparatoires du décret instaurant la possibilité d'élaborer un schéma de structure communal que le contrôle auquel procède le Gouvernement wallon sur ce type d'instruments est de légalité pure; qu'ainsi les travaux préparatoires relatifs au projet de décret indiquent ce qui suit (Doc. Cons. rég. w., 1988-1989, n^o 83/1, p. 7) :

" [...] l'Exécutif se contente d'examiner le schéma de structure au regard des instruments d'aménagement et d'urbanisme mis en place par l'autorité régionale, à savoir les plans régional et de secteur ainsi que les règlements généraux, et au regard du règlement communal d'urbanisme. L'Exécutif n'entend pas interférer dans les options d'aménagement local définies par l'autorité locale, sauf dans le cas de contrariété avec un document réglementaire, plus précisément, le plan de secteur; ou encore, en cas de distorsion intolérable entre schémas de structure émanant de communes voisines";

Considérant qu'analysant la disposition qui instaure le contrôle du Gouvernement sur le schéma de structure communal, la section de législation du Conseil d'Etat n'évoque pas explicitement la possibilité, pour l'autorité de tutelle, de procéder à un contrôle portant sur la conformité à l'intérêt général (avis n° L.18.784/9 du 7 novembre 1988, Doc. Cons. rég. w., 1988-1989, n° 83/1, p. 20);

Considérant, par ailleurs, que plusieurs amendements au projet de décret ont été déposés en vue de permettre au Gouvernement d'apprécier "l'opportunité des options contenues dans le schéma, en regard notamment des plans de secteur et du plan régional d'aménagement du territoire wallon" dès lors que "dans la structure actuelle du projet de décret, l'Exécutif vérifie seulement la légalité du schéma de structure élaboré à l'initiative du pouvoir communal" (Doc. Cons. rég. w., 1988-1989, n° 83/5; voir aussi Doc. Cons. rég. w., 1988-1989, n° 83/10); que ces amendements ont été rejetés; que le ministre a précisé à cette occasion que le Gouvernement wallon procède dans ce cadre à un contrôle de légalité (Doc. Cons. rég. w., 1988-1989, n° 83/9, p. 6);

Considérant, par conséquent, que le législateur wallon a entendu que le recours de tutelle qu'il instituait au profit du Gouvernement wallon ne porte que sur la légalité, dont fait partie l'erreur manifeste d'appréciation, du schéma de structure communal;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte des motifs de l'arrêté attaqué, reproduit ci-avant, que son auteur a annulé le schéma de structure de la commune de Montigny-le-Tilleul en faisant prévaloir sa propre conception du bon aménagement du territoire sur celle adoptée par l'autorité communale dans son schéma; qu'en effet, dans la décision litigieuse, le ministre entend faire primer le mode d'urbanisation qu'il estime le plus opportun au détriment de celui préconisé par la commune en contestant, dans le schéma de structure, la délimitation des périmètres d'urbanisation, les densités maximales inscrites et la manière de procéder au calcul de cette densité; qu'ainsi, la lecture de l'arrêté ministériel laisse avant tout apparaître un contrôle d'opportunité, voire, à tout le moins, un contrôle particulièrement poussé au regard de l'intérêt général, qui, sauf en cas d'erreur manifeste d'appréciation, est incompatible avec les termes de l'article 17, § 4, du CWATUPE et avec l'intention du législateur wallon;

Considérant, certes, que l'auteur de l'acte attaqué justifie l'intensité de son contrôle par l'application de l'article 1^{er} du CWATUPE; que, cependant, cette disposition ne permet pas une telle immixtion de l'autorité de tutelle dans les choix politiques d'aménagement du territoire exprimés par le conseil communal de Montigny-le-Tilleul sous peine de dénaturer le mécanisme de tutelle tel qu'il a été institué à l'article 17, § 4, du même Code; que, de la même manière, à supposer que le

SDER puisse être un instrument juridique de contrainte, s'agissant de l'adoption d'un schéma de structure communal, la contrariété du schéma de structure par rapport audit SDER, qui est évoquée dans l'acte entrepris, n'est pas identifiée avec suffisamment de précision, ni d'ailleurs sérieusement établie; qu'enfin, la Déclaration de politique régionale n'est pas une norme juridique à l'aune de laquelle l'instrument communal devait être confronté, de telle sorte que la contrariété de celui-ci avec elle ne permet pas davantage de justifier une annulation dans le cadre de l'exercice d'une tutelle de légalité;

Considérant, par conséquent, que le ministre a excédé la compétence qu'il tenait de l'article 17, § 4, du CWATUPE; que le troisième moyen est sérieux;

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que la requérante insiste sur l'incidence de l'exécution de l'acte entrepris sur la politique générale de la commune quant à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et en particulier sur son incidence sur les décisions individuelles ou avis qu'elle a déjà adoptés en y appliquant les options retenues dans le schéma de structure communal; que, selon elle, l'incertitude quant à l'existence et l'application de ce schéma ainsi que toutes les conséquences qui en découlent (erreurs de droit multiples, risque accru de recours, subsides conditionnés à son existence, ...) nuisent gravement à la sécurité juridique;

Considérant que la partie adverse répond que l'exposé du risque de préjudice grave difficilement réparable ne peut être pris en compte dès lors qu'il est le reflet de l'insécurité juridique créée par le comportement de la requérante elle-même qui, contre la décision du ministre, a décidé que son schéma de structure communal était entré en vigueur alors que celui-ci avait été frappé d'annulation par l'autorité compétente;

Considérant que, de par la nature de l'acte qui est annulé par l'arrêt attaqué, l'autorité communale risque de subir un risque de préjudice grave et difficilement réparable compte tenu de l'incidence de l'exécution de l'arrêt ministériel sur sa politique générale dans le domaine de l'aménagement du territoire, ainsi que sur les décisions individuelles ou avis qu'elle est amenée à rendre dans cette matière et qu'elle illustre au moyen de plusieurs exemples concrets;

Considérant que, s'il est exact que la requérante est à l'origine d'une partie du préjudice qu'elle allègue dès lors que c'est sciemment qu'elle a fait fi de la décision du ministre, l'atteinte à la sécurité juridique résultant de l'incertitude entourant l'application du schéma de structure communal est telle que les habitants de la commune de Montigny-le-Tilleul risquent eux aussi de subir un préjudice grave et

difficilement réparable; qu'un arrêt d'annulation ne pourrait réparer ce préjudice résultant de l'insécurité juridique qui persisterait à défaut de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Considérant qu'il s'ensuit que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi à suffisance;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont remplies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 12 décembre 2011, qui annule la délibération du conseil communal de Montigny-le-Tilleul du 15 septembre 2011 adoptant définitivement le projet de schéma de structure communal de Montigny-le-Tilleul.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté dont l'exécution est suspendue.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le vingt-neuf juin deux mille douze par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GUFFENS.