

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.185 du 12 mai 2017

A. 215.723/XIII-7301

En cause : **PIOTROWSKI Bogdan,**

ayant élu domicile
chemin de Sotrez 32
4550 Nandrin,

contre :

la Commune de Nandrin,

ayant élu domicile chez
M^e Luc BIHAIN, avocat,
boulevard Frère Orban 25
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 avril 2015, Bogdan PIOTROWSKI demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision prise par le conseil communal de la commune de Nandrin en date du 24 février 2015 et qui a pour objet :

- de «réviser sa délibération du 30 décembre 2014» de ne pas émettre un avis de principe favorable quant aux grands principes de développement du schéma de développement territorial (S.D.T.) de Huy-Waremme et à sa mise en œuvre;
 - «d'émettre un avis de principe favorable quant aux grands principes de développement du schéma de développement territorial de Huy-Waremme, annexé à la présente délibération»;
 - d'émettre un avis de principe favorable quant à sa mise en œuvre",
- et, d'autre part, son annulation.

II. Procédure

Par une requête introduite simultanément, Bogdan PIOTROWSKI demande le bénéfice de la procédure gratuite.

Un arrêt n° 232.387 du 30 septembre 2015 accorde le bénéfice de la procédure gratuite au requérant, rejette la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réserve les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure est introduite le 6 novembre 2015 par le requérant.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié à la partie requérante.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 mars 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 avril 2017 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M. Bogdan PIOTROWSKI, requérant, et M^e Amaury ARNOULD, loco M^e Luc BIHAIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. L'Association sans but lucratif (A.S.B.L.) CONFERENCE DES ÉLUS DE MEUSE-CONDROZ-HESBAYE est composée notamment des bourgmestres des 31 communes de l'arrondissement de Huy-Waremme, lesquels sont membres effectifs de plein droit (article 6 des statuts). Son objet social est de

- " • défendre et promouvoir l'arrondissement et ses 31 communes;
- mettre en œuvre des politiques afin d'optimiser l'action des communes;

- créer des politiques transversales qui favorisent la cohérence et la cohésion du territoire;
- étudier des projets d'intérêt collectif;
- favoriser l'intégration de nos communes dans les structures à vocation provinciale et régionales existantes;
- poursuivre ces objectifs dans le cadre d'un développement durable et harmonieux;
- représenter l'arrondissement de Huy-Waremme au sein des conférences d'arrondissement des pouvoirs locaux ou tout autre organe de coordination des pouvoirs locaux" (article 3 des statuts).

2. L'A.S.B.L. adopte le 3 septembre 2014 un document intitulé "Schéma de développement territorial sur l'arrondissement de Huy-Waremme", qui constitue "une étude portant sur une organisation cohérente du territoire de l'arrondissement de Huy-Waremme en intégrant, coordonnant et articulant les différentes thématiques identifiées comme importantes pour le territoire". Le texte précise qu'il "ne s'inscrit dans aucun cadre légal wallon" et qu'il "résulte d'un processus co-construit par les acteurs locaux".

3. Le 30 décembre 2014, le conseil communal de la commune de Nandrin décide de ne pas émettre un avis de principe favorable quant aux grands principes de développement du "schéma de développement territorial de Huy-Waremme" et à sa mise en œuvre.

4. Le 24 février 2015, le conseil communal décide de réviser sa délibération du 30 décembre 2014 et d'émettre un avis de principe favorable quant aux grands principes de développement dudit schéma et à sa mise en œuvre. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que la Conférence des Élus Meuse-Condroz-Hesbaye asbl a pour mission de défendre et de promouvoir l'arrondissement et ses 31 communes en mettant en œuvre des politiques transversales visant à favoriser la cohérence et la cohésion du territoire;

Considérant que le conseil d'administration de la Conférence des Élus Meuse-Condroz-Hesbaye a, le 03 septembre 2014, approuvé sous conditions le schéma de développement territorial sur l'arrondissement de Huy-Waremme;

Vu le schéma de développement territorial sur l'arrondissement de Huy-Waremme, tel qu'annexé à la présente délibération;

Considérant que ce document de prospective territoriale présente une vision et une stratégie d'avenir ambitieuse à l'horizon 2040;

Considérant que ce schéma découle d'un processus de co-construction et de collaboration émanant des 31 communes de l'arrondissement de Huy-Waremme;

Considérant que ledit document a fait l'objet d'une présentation complète et détaillée au conseil communal en séance du 16 décembre 2014 et qu'à l'issue de cette présentation il a été répondu aux interrogations des conseillers présents;

Considérant que l'avis négatif du conseil communal du 30 décembre 2014 se base sur une interprétation erronée des projections relatives aux densités de logements;

Entendu une nouvelle fois Madame Virginie LIBERT, Chargée de projet à la Conférence des Élus de Meuse-Condroz-Hesbaye, précisant les objectifs et la portée du projet de schéma de développement territorial de Huy-Waremme, notamment en terme de densité de logements;

Considérant que le document doit être analysé de manière globale compte tenu de son périmètre qui est l'arrondissement de Huy-Waremme; qu'il est d'abord une prise de conscience de l'organisation actuelle de ce territoire et de la manière dont la commune de Nandrin s'articule par rapport aux enjeux territoriaux;

Considérant que ce document a pour objectif d'améliorer la performance de l'ensemble du périmètre en proposant des principes visant à le préserver pour l'avenir, le structurer, le hiérarchiser et améliorer la mobilité au sens large;

Considérant que ce schéma de développement territorial n'est ni un document réglementaire, ni un document normatif mais bien un outil d'aide à la décision; qu'il ne porte donc pas atteinte à l'autonomie communale;

Considérant que cet outil d'aide à la décision va permettre d'analyser, en fonction de la localisation à l'échelle de l'arrondissement, la pertinence des investissements dans les différents services et équipements : écoles, centres médicaux, logements publics, transports en commun, développement des entreprises, etc.;

Considérant que la commune de Nandrin doit participer à ce projet afin de garantir une offre de services et d'équipements de qualité à ses citoyens;

Considérant que le conseil dispose dès lors des précisions lui permettant de réviser son avis du 30 décembre 2014".

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

A. La requête

Selon le requérant, l'acte attaqué "finalise[...] un processus d'élaboration et d'adoption d'un Schéma de développement territorial, élaboré en dehors du cadre légal wallon". Il précise ce qui suit :

- " La décision d'émettre un avis de principe favorable relatif à sa mise en œuvre conduit à autoriser sa mise en œuvre par le biais de l'action discrétionnaire de l'administration. Une telle décision porte atteinte à l'ordonnancement des compétences de l'administration, et modifie celui-ci. En cela, la présente requête doit être considérée comme étant recevable".

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse justifie de la manière suivante l'irrecevabilité *ratione materiae* du recours :

- " Le SDT vise à assurer une certaine cohérence à l'action des 31 communes de l'arrondissement de Huy-Waremme dont la partie adverse fait partie.

Par l'acte attaqué, la partie adverse entend marquer son accord de principe favorable quant aux grands principes de développement du SDT, de même qu'à sa mise en œuvre.

Il s'agit exclusivement d'une déclaration politique, d'une déclaration d'intention qui ne modifie en rien l'ordonnancement juridique et ne peut donc faire grief. Cela est confirmé par un considérant de l'acte attaqué qui précise que «ce schéma de développement territorial n'est ni un document réglementaire, ni un document normatif mais bien un outil d'aide à la décision; qu'il ne porte pas atteinte à l'autonomie communale».

Il est donc expressément stipulé que l'acte attaqué ne transforme pas le SDT en un acte à portée réglementaire ou normative. Le SDT ne sera qu'un document d'aide, une sorte de gentleman agreement guidant la partie adverse (sans la contraindre) dans ses décisions et qui, en aucun cas, ne portera atteinte à son autonomie communale telle qu'elle se présente actuellement.

La vraie difficulté réside dans le fait que l'Acte attaqué ne répond pas à une catégorie précisément définie du droit. Il doit être considéré comme un acte *sui generis*. Cependant, aucune des catégories juridiques auxquelles il peut se rattacher ne permet que l'on introduise un recours en annulation, devant le Conseil d'État, à son encontre".

C. Le mémoire en réplique

Le requérant conteste l'interprétation que la partie adverse donne au schéma de développement territorial :

- il ne s'agit pas d'une déclaration politique, d'une déclaration d'intention, d'un simple outil d'aide à la décision, d'une sorte de gentleman agreement, d'une manifestation d'opinion ou d'un acte de bon voisinage; en effet, "le S.D.T. contient une stratégie de mise en œuvre déclinée sous forme de fiches d'actions";
- il ne s'agit pas d'un "acte préparatoire à une ligne de conduite"; en effet, le vote du conseil communal a bien porté sur un schéma et non sur un projet de schéma;
- il ne s'agit pas d'un acte *sui generis*; en effet, "il appartenait [...] aux communes désireuses de mettre en œuvre les options d'aménagement contenues dans le S.D.T. de procéder à l'inscription desdites options au sein des Schémas de Structure Communaux établis en conformité aux règles établies par la Région codifiées au sein du CWATUPE".

IV.2. Examen

Selon l'acte attaqué, le schéma de développement territorial à propos duquel le conseil communal donne un avis de principe favorable, n'est rien d'autre

qu'un outil d'aide à la décision. Il ne modifie en rien l'ordonnancement juridique et ne fait pas grief.

Rien n'interdit à une autorité administrative d'établir une ligne de conduite, même en dehors de tout cadre légal, pour autant que cette ligne de conduite ne soit pas obligatoire, c'est-à-dire ne l'exonère en rien de l'examen individuel de chaque cas qui lui est soumis et qu'elle ne s'estime pas liée par cette ligne de conduite au point de ne pouvoir s'en départir à l'occasion de l'examen de chaque cas.

N'étant pas un règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le schéma de développement territorial n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation. Il en est par conséquent de même de la délibération du conseil communal qui ne fait que donner un avis de principe favorable quant à ce schéma de développement.

Au demeurant, le requérant lui-même affirme que les options de ce schéma de développement devraient être traduites dans les schémas de structure communaux des communes concernées, lesquels seront soumis à la tutelle d'annulation et, le cas échéant, au contrôle du Conseil d'État.

V. Demande d'amende pour recours abusif

La partie adverse suggère qu'il soit fait application de l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et que le requérant soit condamné au paiement d'une amende pour recours manifestement abusif.

Selon l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la condamnation de la partie requérante au paiement d'une amende pour recours abusif ne peut être formulée que par l'auditeur qui a examiné le recours, ce qu'il n'a pas fait.

VI. Indemnité de procédure et dépens

VI.1. Thèse des parties

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure, liquidée au montant maximal de 1.680 euros, à la charge du requérant au motif que celui-ci multiplie les actes de procédure qui contraignent la partie adverse à dépenser énergie et temps à un dossier dans le cadre duquel le requérant reste en défaut de justifier du moindre intérêt à agir. Elle relève, par ailleurs, que "le caractère manifestement

déraisonnable de la situation fait par ailleurs obstacle à ce que la capacité financière de Monsieur PIOTROWSKI [...] permette de réduire l'indemnité de procédure octroyée à la partie adverse".

Le requérant demande quant à lui que, même si son recours devait être rejeté, les dépens soient mis à la charge de la partie adverse. Il estime en effet que l'incompétence du Conseil d'État "résulterait plus de la forme de la procédure que du fond de l'affaire". Il souligne que l'absence de valeur juridique particulière du schéma de développement litigieux conduit à ce qu'il est susceptible "d'être mis en œuvre en violation du principe de la hiérarchie des sources de droit et des normes administratives et en violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, sans que ces violations ne puissent être démontrées par les tiers intéressés". Il en résulte, selon lui, "que de tels mécanismes portent atteinte à la foi publique en ce que leur mise en œuvre effective repose sur une altération de la vérité". "C'est, [écrit-il], pour éviter ce trouble que la [...] requête a été introduite, et en cela la démarche doit être considérée comme étant fondée au sens de l'article 68, alinéa 5, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 [...]".

VI.2. Examen

S'agissant des dépens, les motifs avancés par le requérant ne justifient pas qu'ils soient mis à la charge de la partie adverse, laquelle n'a commis aucune violation d'une règle ou d'un principe général de droit.

S'agissant plus particulièrement de l'indemnité de procédure, le requérant a obtenu le bénéfice de la procédure gratuite. Dans une telle hypothèse, l'indemnité mise à sa charge est fixée au minimum, à savoir 140 euros majorée de 28 euros conformément à l'article 67, § 2, du règlement de procédure. Il n'existe aucune "situation manifestement déraisonnable" au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées du Conseil d'État justifiant de s'écarter de la règle.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 168 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Simone GUFFENS.