

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.139 du 2 avril 2019

A. 205.668/XIII-6312

En cause :

1. **THYBAUT** Raoul,
ayant élu domicile
rue de la Limite 166/34
1970 Wezembeek-Oppem,
2. **DE COSTER** Johnny,
3. **ROMAIN** Frédéric,
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Benoît CAMBIER et
Fabien HANS, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la Commune d'Orp-Jauche**,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles,
2. **la Société anonyme BODYMAT**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel SCHOLASSE et
Fabrice EVRARD, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 juillet 2012, Raoul THYBAUT, Johnny DE COSTER et Frédéric ROMAIN demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 mai 2012 arrêtant le périmètre de remembrement urbain

(PRU) du centre d'Orp-le-Petit à Orp-Jauche, publié au Moniteur belge le 22 mai 2012.

II. Procédure

Par des requêtes introduites les 12 octobre 2012 et 17 octobre 2012, la commune d'Orp-Jauche et la société anonyme (S.A.) BODYMAT ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par des ordonnances du 23 et 26 octobre 2012.

L'arrêt n° 230.075 du 2 février 2015 a rouvert les débats et posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

- " - L'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie («CWATUPE»), tel qu'inséré par l'article 4 du décret wallon du 1^{er} juin 2006 «modifiant les articles 4, 111 et 127 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine»,
- l'article 127, § 3 du même code, tel que modifié par l'article 4 du décret du 1^{er} juin 2006 précité et remplacé par l'article 16 du décret wallon du 20 septembre 2007 «modifiant les articles 1^{er}, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et y insérant l'article 42bis et modifiant les articles 1^{er}, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1^{er}bis, 1^{er}ter, 2bis et 9bis»,
- et l'article 181, alinéa 1^{er}, 5^o et alinéa 4 du même code, tel qu'insérés par l'article 18 du décret du 20 septembre 2007 précité,
lus en combinaison violent-t-ils les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en particulier le principe de *standstill* inhérent au droit à la protection d'un environnement sain :
1. en ce qu'ils permettent, pour des permis relatifs aux immeubles qui sont situés à l'intérieur d'un périmètre de remembrement urbain :
 - de s'écarter du plan de secteur, du plan communal d'aménagement, du règlement communal d'urbanisme et du plan d'alignement sans devoir respecter les conditions prévues, notamment, par les articles 110 à 114 du CWATUPE;
 - de déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens immobiliers compris au sein d'un périmètre de remembrement urbain et de rendre applicables à ces expropriations les alinéas 3 à 6 de l'article 58 du CWATUPE;

A fortiori en ce que cela peut valoir aussi pour des permis relatifs à des immeubles situés à l'intérieur du périmètre mais non concernés par le projet d'urbanisme visé par l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o?
 2. en ce qu'ils permettent que les propriétaires de parcelles situées à l'intérieur du périmètre de remembrement urbain et les propriétaires de parcelles situées autour de ce périmètre soient traités différemment en ce que les premiers sont soumis à un régime d'octroi des permis d'urbanisme (prévu à l'article 127 du CWATUPE) différent du régime classique (prévu aux articles 107 et s. du CWATUPE) et ce, pour une durée définie de manière vague et imprécise (article 127, § 1^{er}, 8^o *in fine* du CWATUPE) et même pour des permis n'ayant

aucun rapport avec le projet d'urbanisme visé par le périmètre de remembrement urbain?".

Le même arrêt dispose qu'en cas de réponse négative de la Cour constitutionnelle, la question préjudicielle suivante est posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

- " L'article 2, a) de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement s'interprète-t-il comme intégrant dans la notion de plan ou de programme un périmètre prévu par une disposition de nature législative et adopté par une autorité régionale :
- qui a pour seul objet de déterminer le contour d'une zone géographique susceptible de voir se réaliser un projet d'urbanisme, étant entendu que ce projet, qui doit poursuivre un objectif déterminé - en l'occurrence, porter sur la requalification et le développement de fonctions urbaines et qui nécessite la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics -, fonde l'adoption du périmètre, qui emporte donc l'acceptation de son principe, mais qu'il doit encore faire l'objet de permis qui nécessitent une évaluation des incidences; et
 - qui a pour effet, du point de vue procédural, de faire bénéficier les demandes de permis pour des actes ou des travaux situés dans ce périmètre d'une procédure dérogatoire, étant entendu que les prescriptions urbanistiques applicables pour les sols concernés avant l'adoption du périmètre demeurent d'application, mais que le bénéfice de cette procédure peut permettre d'obtenir plus aisément une dérogation à ces prescriptions;
 - et qui bénéficie d'une présomption d'utilité publique pour la réalisation d'expropriations dans le cadre du plan d'expropriation y annexé?".

L'article 4 de l'arrêt charge un membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'établir un rapport après réception, selon le cas de l'arrêt de la Cour constitutionnelle ou de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

L'arrêt a été notifié aux parties.

Par son arrêt n° 94/2016 du 16 juin 2016, la Cour constitutionnelle a répondu par la négative, sous réserve d'une interprétation qui sera examinée ci-après, à la question préjudicielle qui lui a ainsi été posée.

À la suite de cet arrêt, le Conseil d'État a fait parvenir à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle qui lui était destinée.

La Cour de justice de l'Union européenne a statué sur ce renvoi préjudiciel, enrôlé sous le numéro C-160/17, par un arrêt prononcé le 7 juin 2018.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 9 juillet 2018 par la partie adverse et la première partie intervenante.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 novembre 2018 à 9.30 heures.

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

M^e Fabien HANS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse et pour la première partie intervenante, et M^e Fabrice EVRARD, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur, a été entendue en son avis.

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

Il est renvoyé à l'exposé des faits contenu dans l'arrêt n° 230.075 du 2 février 2015.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante postérieur à l'arrêt n° 230.075 du 2 février 2015

La seconde partie intervenante fait valoir que la première partie requérante n'est plus propriétaire de l'immeuble situé à proximité du PRU litigieux. Elle soutient en conséquence que ladite partie requérante a perdu son intérêt au recours.

B. Le dernier mémoire des parties requérantes postérieur à l'arrêt n° 230.075

La première partie requérante estime qu'elle conserve toujours un intérêt au recours dans la mesure où elle se réserve la possibilité d'introduire une demande d'indemnité réparatrice jusqu'à soixante jours après la notification de l'arrêt du Conseil d'État. Elle se réfère aux travaux préparatoires de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État ainsi qu'aux deux arrêts prononcés en assemblée générale du Conseil d'État le 21 juin 2018.

Elle estime qu'en l'espèce, l'existence de son dommage en raison de l'adoption de l'acte attaqué est "incontestable", ce qu'elle expose (nuisances et troubles de voisinage, perte de la valeur de son bien, frais de procédure engagés, ...).

IV.2. Examen

Par un arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'Assemblée générale du Conseil d'État a jugé comme suit :

" Le cadre applicable

6. Une annulation est une forme particulière de rétablissement de la légalité consistant à faire disparaître rétroactivement l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique, ce qui doit, ou à tout le moins peut, inciter l'autorité à prendre une nouvelle décision.

7. Eu égard à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État «par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt».

Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3; C.E.D.H., 17 juillet 2018, Vermeulen c. Belgique, §§ 42 e.s.).

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

8. Pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit être notamment direct et procurer à la partie requérante un avantage en lien, suffisamment direct, avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique.

Est en conséquence insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée, l'intérêt d'une partie requérante qui a évolué au cours de la procédure d'annulation et qui se limite au seul intérêt d'entendre déclarer illégale ladite décision afin de faciliter l'octroi d'une indemnité par les tribunaux de l'ordre judiciaire, qui peuvent à cet effet constater eux-mêmes la faute éventuelle de l'autorité.

9. Des objections peuvent apparaître dans le cas où les circonstances à l'origine de la perte de l'intérêt ne peuvent être reprochées à la partie requérante et lorsque le rejet de l'annulation que celle-ci poursuit est prononcé pour ce motif et que les moyens qu'elle a invoqués ne sont pas examinés.

10. Depuis la révision de l'article 144 de la Constitution et l'insertion de l'article 11*bis* dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Conseil d'État est désormais également investi d'une compétence d'indemnisation. L'objectif poursuivi a ainsi été de répondre à la critique selon laquelle le Conseil d'État a pour seul choix, dans le cadre du contentieux d'annulation, de procéder à une annulation ou de ne pas y procéder et de permettre un règlement plus abouti des litiges.

Eu égard à l'insertion de ce nouvel article 11*bis*, le Conseil d'État peut à la demande de «[t]oute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, [des lois sur le Conseil d'État]» et qui a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, allouer une indemnité réparatrice à la charge de l'auteur de l'acte.

11. L'attribution de cette compétence d'indemnisation implique pour le Conseil d'État l'obligation d'exercer effectivement cette nouvelle compétence chaque fois qu'il est saisi d'une demande recevable en ce sens. La demande d'indemnité réparatrice peut être introduite en même temps que le recours en annulation ou au cours de l'examen de celui-ci ou dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

12. Pour qu'une indemnité réparatrice puisse être allouée, il faut dans tous les cas qu'une illégalité soit constatée dans un arrêt du Conseil d'État statuant sur un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, des lois sur le Conseil d'État.

13. Dans l'hypothèse où aucune demande d'indemnité réparatrice n'a été introduite au cours de la procédure d'annulation, cette demande doit, pour être recevable, être introduite «dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt [statuant sur un recours en annulation] ayant constaté l'illégalité» – ce qui suppose qu'un tel arrêt soit déjà prononcé (article 11*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État; article 25/3 du règlement général de procédure).

14. Par contre, si la demande d'indemnité réparatrice est introduite en même temps que le recours en annulation ou au cours de l'examen de celui-ci, il n'est pas requis, pour des raisons évidentes, qu'il existe un arrêt constatant l'illégalité de la décision attaquée. Dans ce cas, l'introduction de cette demande a également pour effet – ainsi qu'il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n^{os} 241.865 et 241.866 du 21 juin 2018 – d'étendre les possibilités qu'a le Conseil d'État de statuer dans le cadre du recours en annulation.

15. Certes, l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne pourra pas empêcher le rejet de l'annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a perdu son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait. Il n'en reste pas moins que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice.

16. Dès lors, une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée, et ce en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11*bis*, nouveau, des lois sur le Conseil d'État, obtenir de ce dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation.

17. Une partie requérante qui ne justifie plus d'un intérêt à l'annulation et qui n'a pas introduit de demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne pourra donc pas attendre du Conseil d'État qu'il procède à une appréciation de ses moyens dans le seul but de faciliter l'éventuel octroi d'une indemnité.

En effet, pour que le Conseil d'État soit compétent, dans le cadre du recours en annulation contre un acte juridique, pour vérifier la légalité ou l'illégalité de cet acte pour les besoins de l'octroi d'une indemnité, il faut également qu'une demande en ce sens lui a effectivement été soumise. Si tel n'est pas le cas, le Conseil d'État sort du cadre de ses compétences et de l'objet de l'unique requête qui lui a été soumise, à savoir un recours en annulation.

18. Il découle de ce qui précède que la situation de la catégorie des parties requérantes qui n'ont plus d'intérêt à une annulation pour des motifs qui ne leur sont pas imputables mais qui ont également introduit une demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation est fondamentalement différente de celle de la catégorie des parties requérantes qui n'ont également plus d'intérêt à une annulation pour des motifs qui ne leur sont pas imputables et qui n'ont pas demandé d'indemnité réparatrice au Conseil d'État au cours de la procédure d'annulation.

En introduisant une demande d'indemnité réparatrice pendant la procédure d'annulation, la première catégorie de parties requérantes permet au Conseil d'État, même s'il ne se prononcera plus sur l'annulation faute d'intérêt actuel au recours, d'encore examiner les moyens invoqués dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice qui lui a également été soumise et qu'il doit traiter. La seconde catégorie de parties requérantes a, quant à elle, choisi de ne pas introduire de demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation.

L'éventuelle inégalité de traitement observée à l'égard de ces dernières parties requérantes résulte par conséquent uniquement de la décision qui leur est propre de ne pas introduire de demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation.

19. La différence de traitement ne génère en outre pas d'effets disproportionnés.

Une partie requérante qui introduit une demande d'indemnité réparatrice pendant la procédure d'annulation ne peut plus, eu égard à l'avant-dernier alinéa de l'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, «intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice». Dès lors, si une partie requérante devait perdre son intérêt au recours en annulation pour des raisons qui ne lui seraient pas imputables, le Conseil d'État ne pourrait que rejeter son recours sans procéder à l'examen d'une illégalité éventuelle de l'acte attaqué de sorte que cette partie serait ainsi privée d'un accès au juge pour solliciter une indemnité.

Par contre, une partie requérante qui n'a pas introduit de demande d'indemnité au cours de la procédure d'annulation, conserve au moins, après la décision statuant sur le recours en annulation, la faculté de réclamer une indemnité auprès des tribunaux de l'ordre judiciaire. Au demeurant, il n'est pas allégué et il n'est pas

non plus établi qu'une partie requérante qui poursuit l'obtention d'une indemnité auprès des tribunaux de l'ordre judiciaire aura moins de garanties et bénéficiera d'une protection juridique moindre par rapport à une partie requérante qui introduit une demande d'indemnité réparatrice auprès du Conseil d'État concernant le même préjudice".

Conformément à cet arrêt, il y a lieu de considérer que la première partie requérante, qui n'est plus propriétaire du bien justifiant sa qualité de voisin proche du PRU litigieux, n'a plus d'intérêt à l'annulation.

Dans l'affaire tranchée par l'Assemblée générale du Conseil d'État, la possibilité d'introduire une demande d'indemnité réparatrice sur la base de l'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État pour que les moyens qu'elle a invoqués dans le cadre de son recours en annulation soient tout de même encore examinés, a été explicitement portée à l'attention du requérant dans un courriel adressé avant l'audience, "car ce n'est que très récemment – avec les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n^{os} 241.865 et 241.866 du 21 juin 2018 – que des précisions suffisantes ont été apportées en ce qui concerne l'impact de l'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État sur ses possibilités de statuer dans le contentieux de l'annulation" (point 27 de l'arrêt).

Dès lors, conformément à l'arrêt de l'assemblée générale précité, il convient de surseoir à statuer afin de permettre à la première partie requérante d'introduire, si elle le souhaite, une demande d'indemnité réparatrice dans un délai de 60 jours à partir de la notification du présent arrêt. Passé ce délai, il sera statué sur le présent recours en annulation et ce, sans tenue d'une nouvelle audience.

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

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La première partie requérante dispose d'un délai de 60 jours à partir de la notification de l'arrêt pour introduire le cas échéant une demande d'indemnité réparatrice.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

Simone GUFFENS,
Pascale VANDERNACHT,
Anne-Françoise BOLLY,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
président de chambre,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.