

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.195 du 19 mars 2024

A. 237.537/XIII-9822

En cause : **l'association sans but lucratif RAMUR,**
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **la ville de Namur**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,
2. **la société anonyme LE CÔTÉ VERRE**,
ayant élu domicile chez
M^e Michel SCHOLASSE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 21 octobre 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 1^{er} août 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire adopte définitivement le périmètre de remembrement urbain dit « Quartier Léopold » à Namur.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 8 décembre 2022, la ville de Namur a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 15 décembre 2022.

Par une requête introduite le 17 janvier 2023, la société anonyme (SA) Le Côté Verre a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 2 février 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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 aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 février 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Michel Scholasse, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur, a été entendu 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

3. Le 9 août 2019, la SA Le Côté Verre dépose auprès de la Ville de Namur un avant-projet de périmètre de remembrement urbain (PRU) dit « Quartier Léopold ».

Le périmètre du PRU est composé d'une partie de la place de la Station, de l'avenue de la Gare, du bâtiment C&A, du bâtiment « Le Namur » et du parking Léopold, du square Léopold (ou square de l'Europe Unie) et du rond-point de la place Léopold à Namur. Il couvre une superficie d'environ 3,2 hectares.

4. Le 3 septembre 2019, le conseil communal de la ville de Namur prend connaissance du projet de PRU et marque son accord sur le projet de contenu du rapport des incidences environnementales (RIE).

5. Divers avis sont sollicités et émis en cours de procédure administrative.

6. En sa séance du 18 février 2020, le conseil communal prend connaissance des avis émis et fixe le contenu du RIE à élaborer.

7. Le 23 février 2021, le conseil communal prend connaissance du dossier complet de PRU accompagné du RIE et décide de le soumettre au Gouvernement wallon pour adoption provisoire.

8. Le 23 avril 2021, le fonctionnaire délégué accuse réception d'un dossier complet.

9. Le 27 avril 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW adresse au ministre de l'Aménagement du territoire un projet d'arrêté par lequel il est proposé d'arrêter provisoirement le PRU.

10. Le 7 mai 2021, le ministre arrête provisoirement le PRU.

Cet arrêté est publié au *Moniteur Belge* le 31 mai 2021.

11. Le dossier de PRU est soumis à enquête publique du 9 juin 2021 au 8 juillet 2021. De nombreuses réclamations sont déposées.

12. Divers avis sont encore sollicités et émis à ce stade de la procédure administrative.

13. Le 14 juillet 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre de l'Aménagement du territoire un projet d'arrêté par lequel il est proposé d'adopter définitivement le PRU.

14. Le 1^{er} août 2022, le ministre adopte définitivement le PRU sollicité.

Cet arrêté est publié au *Moniteur Belge* le 24 août 2022.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

15. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.I.1, D.V.9, D.V.10 et D.V.11 du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 1^{er}, 3, 12 et 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement.

16. La partie requérante fait valoir que l'arrêté d'approbation provisoire du PRU du 7 mai 2021 et l'arrêté d'adoption définitive du même PRU du 1^{er} août 2022 ont été adoptés par le ministre de l'Aménagement du territoire, en méconnaissance des articles D.V.9 à D.V.11 du CoDT.

S'appuyant sur les articles 1^{er}, 3, 12 et 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, elle soutient qu'aucune délégation de compétence n'est prévue en la matière. Elle précise que le principe de fonctionnement du Gouvernement est la collégialité (article 1^{er}), en particulier pour les actes réglementaires, sauf délégation accordée par le Gouvernement (article 3), tandis que chaque ministre reçoit délégation pour adopter les décisions individuelles dans les matières qui relèvent de ses compétences (article 19). Elle observe que l'article 12, § 1^{er}, 6°, de l'arrêté précité prévoit une délégation pour l'adoption des arrêtés d'approbation des plans d'aménagement, des règlements d'urbanisme d'initiative communale et des

révisions de plans de secteur d'initiative communale, mais pas pour l'adoption d'un PRU.

Elle s'autorise par analogie de l'arrêt n° 204.674 du 3 juin 2010. Elle fait valoir que le caractère réglementaire du PRU a été confirmé à plusieurs reprises par le Conseil d'État.

Elle conclut que le ministre de l'Aménagement du territoire n'était pas compétent pour adopter l'arrêté attaqué, en sorte que le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte lui semble être fondé.

B. Le mémoire en réplique

17. La partie requérante expose que l'attribution des pouvoirs pour l'élaboration et l'adoption d'un PRU est régie par les dispositions décrétales et réglementaire du CoDT, plus particulièrement les articles D.V.9 à D.V.11 du CoDT qui attribuent au Gouvernement le pouvoir d'adopter les arrêtés d'approbation provisoire et définitive des PRU. Si elle observe que les dispositions réglementaires du CoDT prévoient certaines délégations de compétence, elle fait valoir qu'en ce qui concerne le PRU, l'article R.0.1-2 du CoDT n'attribue au ministre que la compétence de conduire « la procédure d'élaboration, de révision et d'abrogation », ce qui ne s'étend pas à la compétence d'approbation. Elle insiste sur l'interprétation restrictive à réserver aux délégations de pouvoir, dont celle visée par cette disposition. Elle estime que la thèse de la partie adverse plaide contre une lecture littérale des textes, alors qu'une disposition claire ne s'interprète pas. Or, elle soutient qu'il ressort du texte clair des dispositions décrétales du CoDT que c'est le Gouvernement qui adopte le PRU et des dispositions réglementaires du CoDT que c'est le ministre qui élabore le texte du PRU. Elle observe que le PRU relève de la catégorie des actes réglementaires portant sur l'urbanisme opérationnel visé par le livre V du CoDT.

Elle précise qu'avant le 1^{er} septembre 2019, le PRU était régi par les articles D.V.9 à D.V.12 et R.V.11 du CoDT. Elle rappelle la teneur de l'article R.V.11, abrogé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 précité. Elle en retire que les dispositions abrogées du CoDT précisaient expressément que la compétence d'adopter le PRU revenait au ministre, tandis que l'actuel article R.0.1-2 prévoit un double régime de délégation de compétences, visant l'attribution au ministre de la compétence tantôt d'approuver l'adoption, la révision ou l'abrogation des textes réglementaires y visés, tantôt de procéder à l'élaboration des textes énumérés. Elle considère qu'une lecture littérale et une interprétation stricte des textes imposent de constater que, pour les règlements cités au deuxième paragraphe

de l'article R.0.1-2 du CoDT, le pouvoir d'adoption n'a pas été délégué au ministre. Elle fait valoir qu'il existe une différence fondamentale entre les textes visés au premier paragraphe et ceux visés au deuxième paragraphe de cette disposition, sachant que la première catégorie regroupe les textes dont l'élaboration relève de l'autorité communale, mais qui doivent être approuvés par le Gouvernement – pour lesquels le Ministre reçoit une délégation spéciale pour approuver les textes au nom du Gouvernement –, tandis que la seconde catégorie regroupe les textes qui ont une portée locale ou régionale et dont le Gouvernement peut être à l'initiative, et qui doivent être approuvés par lui – quant à eux, la délégation au ministre ne porte que sur l'élaboration et non sur l'adoption du texte –. Elle en déduit que le PRU fait partie de cette seconde catégorie.

Elle assure que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, les délégations concernées sont bien utiles sachant qu'il en résulte que la procédure d'élaboration d'un PRU peut être initiée par le Gouvernement lui-même, par une autorité communale ou par le fonctionnaire délégué. Selon elle, lorsque c'est le Gouvernement qui est à l'initiative, les délégations litigieuses permettent de déroger au principe de la collégialité du Gouvernement et d'attribuer la compétence de prendre les décisions préalables à l'adoption provisoire et finale du texte au ministre compétent.

Elle en conclut que la réglementation impose que ce soit le Gouvernement qui adopte le PRU, en manière telle que le ministre de l'Aménagement du territoire n'était pas compétent pour adopter l'arrêté attaqué.

IV.2. Examen

18. Les articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposent comme suit :

« Art. 68. Sans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement.

Le Gouvernement détermine le statut de ses membres.

Art. 69. Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence ».

L'article D.V.9 du CoDT dispose comme il suit :

« Le périmètre de remembrement urbain 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.

Les périmètres de remembrement urbain sont arrêtés pour des raisons opérationnelles, indépendamment des plans de secteur, schémas et guides ».

Les articles D.V.10 et D.V.11 du CoDT forment le chapitre II « Procédure d'adoption du périmètre » du titre III de son livre V.

L'article D.V.10 prévoit, en ses alinéas 1^{er} et 2, ce qui suit :

- « Le périmètre est arrêté provisoirement 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 l'envoi de la demande du fonctionnaire délégué. À défaut, l'avis est réputé favorable. Lorsque l'avis est défavorable, la procédure n'est pas poursuivie ».

L'article D.V.11 dispose comme il suit :

- « § 1^{er}. Le projet de périmètre accompagné du dossier visé à l'article D.V.10, alinéa 3, est soumis par le fonctionnaire délégué à la consultation de la commission communale. L'avis est envoyé dans les trente jours de l'envoi de la demande du fonctionnaire délégué. À défaut, il est réputé favorable.

À la demande du fonctionnaire délégué, le collège communal organise une enquête publique.

Le collège communal envoie son avis, accompagné des réclamations, au fonctionnaire délégué.

Le fonctionnaire délégué transmet son avis et le dossier au Gouvernement.

§ 2. Le Gouvernement adopte définitivement le périmètre de remembrement urbain.

L'arrêté du Gouvernement est publié conformément aux articles D.VIII.22 et suivants.

§ 3. Toute demande de permis au sein du périmètre de remembrement urbain ultérieure à l'adoption du périmètre, est instruite selon les dispositions du Livre IV.

§ 4. Au terme de la réalisation du projet ou sur la proposition du conseil communal ou du fonctionnaire délégué, le Gouvernement peut abroger ou modifier le périmètre. Les dispositions réglant l'établissement du périmètre sont applicables à sa modification.

L'arrêté qui établit, modifie ou abroge le périmètre est publié conformément aux articles D.VIII.22 et suivants ».

19. Il ressort de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, dont les dispositions invoquées à l'appui du moyen, que les prérogatives du Gouvernement wallon sont exercées sans préjudice des délégations de compétence consenties aux ministres.

L'article R.0.1-2 du CoDT, inséré par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 modifiant la partie réglementaire du Code du Développement territorial du Gouvernement wallon, dispose, en ses alinéas 1^{er} et 2, comme il suit :

« Outre les délégations prévues dans le présent Code, sont délégués au Ministre de l'Aménagement du Territoire : la procédure d'approbation de l'élaboration, de la révision et de l'abrogation d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'un guide communal d'urbanisme, de l'établissement et du renouvellement d'une Commission communale, de ses sections et de son règlement d'ordre intérieur et tous les actes de tutelle administrative y afférents et qui relèvent du présent Code.

Sont également délégués au Ministre de l'Aménagement du Territoire : la procédure d'élaboration, de révision et d'abrogation, en ce compris l'évaluation des incidences sur l'environnement et ses impacts sur une autre Région ou un autre Etat, d'un plan de secteur d'initiative communale ou d'initiative d'une personne physique ou morale privée, d'un site à réaménager compris ou non dans la liste des sites de réhabilitation paysagère et environnementale, d'un périmètre de remembrement urbain, d'un périmètre de droit de préemption, d'un remembrement et d'un relotissement, ainsi que l'adoption des décisions individuelles visées aux Livres IV et VII ».

En usant de la formule générale de « procédure d'élaboration » pour l'ensemble des outils visés à l'alinéa 2 de l'article R.0.1-2 du CoDT, le Gouvernement wallon a entendu, sans doute raisonnable, déléguer au ministre de l'Aménagement du territoire l'ensemble de ses prérogatives concernant leur élaboration, en ce compris son adoption, sans préjudice des procédures spécifiques prévues pour chacun de ses outils. Toute autre interprétation a pour effet de dénier toute portée utile à la délégation de compétence litigieuse en tant qu'elle porte sur la « procédure d'élaboration » du PRU, alors même que cette hypothèse est expressément visée par la disposition concernée. Elle est, par ailleurs, contraire au principe de parallélisme des formes sachant que l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT prévoit une délégation de compétence pour la procédure « de révision et d'abrogation ». Une telle interprétation entre encore en contradiction avec l'abrogation de l'ancien article R.V.11-1 du CoDT par l'article 25 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 modifiant la partie réglementaire du Code du Développement territorial du Gouvernement wallon qui prévoyait jusqu'alors que « Le Ministre adopte, modifie ou abroge le périmètre de remembrement urbain ». En effet, rien ne permet de considérer que la volonté du Gouvernement wallon de concentrer dans l'article R.0.1-2 du CoDT les délégations prévues antérieurement de manière éparse dans le même code se soit accompagnée du projet de restreindre la délégation de compétence dans l'adoption du PRU jusqu'alors dévolue au ministre de l'Aménagement du territoire. Il s'ensuit que la délégation visée à l'alinéa 2 de

l'article R.0.1-2 recouvre bien les actes d'adoption provisoire et définitive du PRU prévus aux articles D.V.10, alinéa 1^{er}, et D.V.11, § 2, du CoDT.

20. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'Aménagement du territoire s'est vu reconnaître la compétence pour adopter l'acte attaqué, considérant, d'une part, l'acte d'habilitation à déléguer contenu dans l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et, d'autre part, la délégation effectuée à son profit par l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT.

21. Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur

V.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

22. L'auditeur rapporteur examine d'office si la délégation opérée en faveur du ministre de l'Aménagement du territoire par l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT est admissible. Il invoque l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'il rapproche de son article 20. Il précise que les délégations de compétence ne sont admissibles que de manière restrictive.

Il soutient que l'adoption définitive d'un périmètre de remembrement urbain constitue un acte réglementaire, s'autorisant notamment de l'arrêt n° 204.674 du 3 juin 2010. Il estime que le PRU a peu évolué depuis sa reconnaissance par le décret 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, à la nuance près qu'il a été intégré parmi les instruments de politique foncière du livre V du CoDT. Il observe que le législateur décréteil n'a pas reconnu de valeur indicative au PRU aux termes du CoDT. Il soutient encore que le caractère réglementaire du PRU n'est pas contesté par les parties adverse et intervenantes.

Il fait valoir que, s'agissant d'un acte réglementaire, une délégation ne peut être consentie par le Gouvernement au ministre de l'Aménagement du territoire que dans la mesure où celle-ci porte sur des questions d'importance secondaire. Il estime que la délégation dévolue au ministre, prévue par l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT, ne se limite pas à des éléments de détail, mais constitue une délégation qui porte sur la totalité de la compétence confiée au Gouvernement par les articles D.V.10 et D.V.11 du CoDT. Il est d'avis qu'une telle délégation de la totalité du pouvoir réglementaire en la matière méconnaît les articles 20 et 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de sorte qu'il y a lieu d'écarter l'application de l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT, en vertu de l'article 159 de la

Constitution. Il en déduit que l'acte attaqué a été adopté par le ministre de l'Aménagement du territoire alors qu'il n'était pas compétent pour ce faire.

V.2. Thèse des parties

A. Le dernier mémoire de la partie adverse

23. La partie adverse fait valoir que s'il est de principe que la délégation de compétence doit porter sur des mesures secondaires ou accessoires, encore ne faut-il pas s'en tenir à une conception trop stricte de cette notion de mesures accessoires ou secondaires. Elle estime que des pans entiers de compétence peuvent être délégués lorsque la marge de manœuvre du délégataire est encadrée.

Selon elle, la délégation litigieuse porte sur des mesures secondaires ou accessoires, celle-ci s'insérant dans un large portefeuille de compétences attribuées au Gouvernement par le législateur décrétal au travers du CoDT et ne constituant qu'une infime partie de la compétence attribuée au Gouvernement. Elle se réfère à la note au Gouvernement wallon en deuxième lecture.

Elle assure que le pouvoir du ministre de l'Aménagement du territoire, délégataire, est strictement encadré par les articles D.V.10 et D.V.11 du CoDT, qui règlent la procédure d'adoption du PRU, dont elle rappelle les différentes étapes. Elle en retire que les éléments sur lesquels l'autorité doit se baser pour statuer sont particulièrement précis, ce qui démontre l'encadrement strict de la compétence déléguée.

Se référant à l'arrêt n° 204.674 du 3 juin 2010, elle observe encore que l'arrêté adoptant un PRU a un impact limité, un tel arrêté porte donc sur des questions d'importance secondaire.

Elle observe qu'aucun arrêt du Conseil d'Etat n'a soulevé l'illégalité de l'article R.0.1-2 du CoDT, moyen pourtant d'ordre public. Elle ajoute que la section de législation n'a pas estimé nécessaire de procéder à l'examen du projet d'arrêté du 9 mai 2019 modifiant la partie réglementaire du Code du Développement territorial.

Elle conclut que le moyen soulevé d'office doit être rejeté.

B. Le dernier mémoire de la première partie intervenante

24. La première partie intervenante constate que, sous l'ancien Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), il a été jugé qu'un PRU doit être considéré comme un acte réglementaire. Après avoir examiné divers arrêts, elle relève qu'il ressort désormais de l'article D.V.10, alinéa 3, du CoDT que l'adoption d'un PRU est intrinsèquement

liée à un projet d'urbanisme. À son estime, même si ce projet d'urbanisme doit encore faire l'objet d'une ou de plusieurs autorisations postérieures à l'adoption du PRU, ce dernier ne peut être adopté que sur la base d'un projet d'urbanisme qui doit déjà être détaillé et qui porte donc sur un aménagement concret d'un espace urbain déterminé. Elle en déduit qu'il ne peut être considéré qu'un PRU a un caractère abstrait étant donné qu'il ne peut être adopté que sur la base d'un projet d'urbanisme devant déjà comporter, notamment, une présentation des « actes et travaux projetés, leur destination, les options d'aménagement et le parti architectural du projet » ou encore « un plan d'occupation du périmètre qui figure [...] l'implantation et la volumétrie des constructions existantes et projetées pour l'ensemble du périmètre ». Elle considère que le PRU concerne ainsi « des situations concrètes » et, à l'instar d'un acte à portée individuelle, il « se caractérise par sa portée limitée ». Elle fait valoir que le PRU a d'autant moins de valeur réglementaire qu'il ressort de l'article D.V.11, § 4, du CoDT qu'il épuise ses effets lors de sa mise en œuvre par la réalisation du projet d'urbanisme qui sous-tend son adoption.

Elle ajoute que le PRU ne peut permettre la réalisation d'un autre projet d'urbanisme que moyennant sa modification et ce, sur la base de la présentation d'un nouveau projet d'urbanisme déterminé. Elle indique qu'il n'est ainsi pas prévu qu'un autre projet d'urbanisme puisse déroger ou s'écarter d'un périmètre de remembrement urbain. Selon elle, il importe peu que ce dernier se voit attribuer une valeur réglementaire ou indicative étant donné qu'il s'agit expressément d'un instrument d'« aménagement du territoire et urbanisme opérationnels » qui, en l'espèce, sous-tend la réalisation d'un projet déterminé qui ne peut déroger ou s'écarter du périmètre de remembrement urbain.

Elle conclut que le PRU doit désormais être considéré comme un acte à classer dans la catégorie des actes individuels, et non des actes réglementaires, en sorte que la délégation accordée par le Gouvernement wallon au ministre de l'Aménagement du territoire sur la base de l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT est admissible.

C. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

25. La seconde partie intervenante tire de l'arrêt n° 204.674 du 3 juin 2010 que le PRU ne répond pas à l'une des trois conditions cumulatives requises pour être qualifié de réglementaire, à savoir son caractère général. Elle estime que l'absence du respect de cette condition démontre que le PRU n'est pas un acte réglementaire. Si elle observe que, dans l'arrêt précité, le Conseil d'Etat a classé le PRU parmi les outils à valeur réglementaire en se référant à divers documents, elle

souligne que l'un des grands principes et objectifs poursuivis par le CoDT est le remplacement des outils à valeur réglementaire par des documents à valeur indicative. Elle relève que, désormais, seules les prescriptions du plan de secteur ont conservé leur valeur réglementaire ainsi que les prescriptions du guide régional d'urbanisme. Elle pointe que le plan communal d'aménagement (devenu schéma d'orientation local) et les prescriptions des permis d'urbanisation, invoqués dans l'arrêt n° 204.674 précité, ont acquis une valeur indicative. Elle en déduit que les enseignements de l'arrêt précité ne demeurent plus applicables et que le PRU doit incontestablement être considéré comme un acte individuel, et non un acte réglementaire, de sorte que la délégation accordée par le Gouvernement wallon au ministre de l'Aménagement du territoire sur la base de l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT est admissible.

Elle souligne que le législateur n'a pas donné, dans le CoDT, une valeur réglementaire au PRU. Elle réfute tout oubli, constatant qu'il en était déjà de même sous le CWATUP.

Elle soutient que le PRU a évolué depuis le CWATUP, en s'appuyant sur l'article D.V.10, alinéa 3, du CoDT, dont il ressort que l'adoption d'un périmètre de remembrement urbain est intrinsèquement liée à un projet d'urbanisme. Elle en retire que bien que le projet d'urbanisme doive encore faire l'objet d'autorisations administratives ultérieures à l'adoption du PRU, celui-ci ne peut être adopté que sur la base d'un dossier comportant le périmètre, sa justification au regard des critères de l'article D.V.9 du CoDT et une présentation du projet d'urbanisme. Elle en déduit que le PRU n'est pas, sous l'ère du CoDT, un acte susceptible d'application future nouvelle dans un nombre illimité d'espèces. Selon elle, le PRU concerne désormais des situations concrètes et se caractérise par sa portée limitée. Elle observe que l'article D.V.10, alinéa 3, du CoDT, ne prévoit pas qu'un autre projet d'urbanisme que celui présenté puisse déroger ou s'écarter d'un PRU.

Elle conclut que le PRU doit incontestablement être considéré comme un acte individuel, et non un acte réglementaire, de sorte que la délégation accordée par le Gouvernement wallon au ministre de l'Aménagement du territoire sur la base de l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT est admissible.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

26. La partie requérante constate que le PRU dispose d'un statut particulier, le législateur décrétant le rangeant expressément dans la catégorie des actes relatifs à la politique foncière ou relevant, comme l'indique le livre V du CoDT, de l'« urbanisme opérationnel ». Elle pointe que le PRU n'a ainsi pas été

intégré dans le livre II du CoDT relatif à la « planification », le livre III portant sur les « Guides d'urbanisme » ou le livre IV relatif aux « Permis et certificats d'urbanisme ». Selon elle, le seul fait que le PRU ne soit pas considéré par le législateur comme un instrument de planification ou un guide d'urbanisme n'a pas d'incidence particulière sur la reconnaissance de son caractère réglementaire. Elle fait valoir que ce statut particulier découle du fait qu'il vise à permettre, sur la base d'un projet s'insérant dans un périmètre défini, de s'écarter des prescriptions réglementaires et dispositions indicatives normalement applicables au sein de ce périmètre. Elle en déduit que le PRU vise à définir un périmètre pour permettre l'approbation simplifiée d'un projet d'urbanisme de requalification urbaine d'envergure.

Elle observe qu'à la suite de l'arrêt n° 204.674 du 3 juin 2010, le Conseil d'État a confirmé à plusieurs reprises le caractère réglementaire du PRU. Elle relève que ces arrêts confirment que le PRU ne se confond pas avec le projet qui sera *in fine* réalisé, quand bien même il se fonde *ab initio* sur la volonté de permettre le développement de ce dernier. Elle soutient que leur enseignement, bien que formulé pour des PRU adoptés sous le CWATUP, demeure valide pour un PRU adopté sous l'égide du CoDT, dès lors que les deux critères qui justifient le caractère réglementaire du PRU selon le Conseil d'État – son objet et ses conséquences juridiques – n'ont pas été modifiés dans le CoDT.

Elle est d'avis que le PRU dispose d'un caractère général dès lors qu'il demeure destiné à produire des effets dans un nombre illimité de cas et qu'il ne fige pas les aménagements concrets qui prendront place dans le périmètre et dont les effets ne s'éteignent pas par la seule réalisation concrète du projet. Elle fait valoir que le caractère général de l'acte concerné ne découle pas de la précision de ses dispositions ou du caractère restreint et localisé de son périmètre, mais de son application potentielle à un nombre indéterminé de situations. Or, elle relève que le PRU ne fait que définir un périmètre. Elle soutient que si le dossier qui fonde le PRU comprend une description du projet envisagé, rien n'empêche le futur demandeur de permis de proposer un projet qui diffère de l'ébauche décrite dans le dossier du PRU, en sorte que la configuration finale du projet peut être tout à fait différente par rapport au dossier qui fonde la délimitation du périmètre. Elle ajoute qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne limite le pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente chargée de statuer sur la demande de permis relative au projet proprement dit. Elle indique que les documents qui, en application de l'article D.V.10 du CoDT, doivent fonder le projet de PRU ne disposent pas d'un caractère contraignant envers l'autorité chargée de statuer sur la ou les demande(s) postérieures de permis. Elle assure que le PRU ne contient aucune prescription positive et obligatoire et vise, au contraire, à accroître le pouvoir de l'autorité,

notamment à l'égard des prescriptions planologiques applicables et, par conséquent, la marge de manœuvre du ou des promoteurs. Par ailleurs, elle expose que toute modification postérieure des aménagements au sein du périmètre demeure soumise au cadre réglementaire et procédural qui découle du PRU. Elle tire de l'article D.V.11, § 4, du CoDT que l'abrogation du PRU n'est qu'une faculté. Elle écrit que la modification du PRU n'est requise que si l'autorité entend modifier le périmètre du PRU soit en le restreignant soit en l'élargissant. Elle en déduit que le PRU n'est ainsi pas limité dans le temps et que ses effets ne s'éteignent pas par la mise en œuvre du projet qu'il sous-tend. Elle conclut que le PRU dispose bien d'un caractère réglementaire.

Elle conteste que la délégation litigieuse réponde aux critères dégagés par la jurisprudence pour l'admettre au titre de mesure secondaire. Elle estime que l'article D.V.11, § 2, du CoDT prévoit que le Gouvernement se défait de la totalité de la compétence que lui octroie le CoDT, ce qui ne se peut. Elle réfute que le CoDT octroie une compétence globale au Gouvernement pour adopter l'ensemble des actes qu'il vise, celui-ci énumérant plutôt individuellement les actes qui relèvent de la compétence du Gouvernement, du fonctionnaire délégué ou de toute autre autorité compétente, de telle sorte que chacune de ces attributions constitue une compétence spécifique. Par ailleurs, elle n'aperçoit aucun argument sérieux dans le chef de la partie adverse pour conclure au caractère secondaire du PRU. Elle relève que le CoDT n'établit aucune hiérarchie entre les différents actes qu'il vise au titre de la planification, des guides d'urbanisme ou de l'urbanisme opérationnel quant à leurs caractères principal ou secondaire. Elle conteste que l'impact du PRU soit limité, faisant valoir qu'il a en réalité un impact significatif en tant qu'il permet d'écarter l'application du régime planologique et urbanistique de droit commun normalement applicable. Elle conteste encore que le pouvoir de l'autorité soit strictement encadré par les articles D.V.10 et D.V.11 du CoDT, estimant que le pouvoir d'appréciation de l'autorité est au contraire très large en ce qui concerne l'adoption de plans, guides ou périmètres. Elle fait valoir que si le dossier relatif au projet de PRU est relativement précis quant à son contenu, elle ne perçoit pas en quoi ces éléments limitent la compétence de l'autorité compétente. Selon elle, tant le contenu du dossier que les éléments recueillis lors de l'enquête publique et de la consultation des instances d'avis relèvent d'informations sur lesquelles l'autorité doit fonder son appréciation, mais qui ne limitent pas son pouvoir. Elle considère que, sur ce plan, la procédure d'adoption du PRU ne diffère pas fondamentalement des procédures d'adoption des autres textes réglementaires visés au CoDT pour lesquels l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

V.3. Examen

27. L'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose, pour rappel, comme il 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 ».

Les articles 1^{er} et 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement rappellent et précisent l'article 69 précité.

L'article 69 précité est à rapprocher de l'article 20 de la même loi spéciale aux termes duquel « le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

Il est admis que le Gouvernement peut consentir à ses membres une délégation de la compétence de prendre des décisions par voie individuelle, ainsi que du pouvoir réglementaire, mais dans ce dernier cas seulement pour des questions d'importance secondaire. Ainsi, la délégation du pouvoir réglementaire ne peut être que partielle : elle ne peut aller jusqu'à permettre à une autorité de confier la totalité de l'exercice de sa propre compétence à une autre autorité ou à un autre organe de la même personne morale de droit public. Pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués.

28. L'arrêté adoptant définitivement un PRU a pour seul objet de déterminer un périmètre, c'est-à-dire le contour d'une zone géographique susceptible d'accueillir un « 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 », conformément à l'article D.V.9, alinéa 1^{er}, du CoDT.

Le PRU ne contient pas et ne peut contenir de prescriptions. Pour seules conséquences juridiques liées à son adoption définitive en vertu de l'article D.V.11, § 2, alinéa 1^{er}, du CoDT, il en résulte que les demandes de permis au sein du PRU introduites ultérieurement à son adoption sont instruites, conformément au paragraphe 3 de l'article D.V.11 précité, selon les dispositions du livre IV du CoDT, ce qui implique qu'en vertu de l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 10°, du CoDT, le fonctionnaire délégué est compétent pour statuer sur ces demandes et qu'en vertu

des articles D.IV.11 à D.IV.13 du même code, les permis peuvent être octroyés en dérogation des outils y visés, moyennant le respect des conditions qui sont édictées. En outre, il est prévu par les articles D.VI.1, 7°, et D.VI.17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11°, c), du CoDT que les biens immobiliers compris dans le périmètre du PRU peuvent être soumis à expropriation et droit de préemption et, par l'article D.V.19, § 1^{er}, 1°, du même code, qu'une subvention peut être allouée à une personne morale de droit public en vue de l'acquisition d'un droit réel de tout ou partie de biens immobiliers repris dans un PRU, tandis que l'article D.IV.3, 8°, dispense de permis d'urbanisation la division d'un bien repris au sein du PRU. Il s'ensuit que les effets juridiques résultant de l'adoption définitive d'un PRU en application de l'article D.V.11, § 2, du CoDT se limitent à reconnaître un cadre normatif spécifique aux biens concernés implantés dans son périmètre, sans toutefois procéder lui-même à la délivrance de permis. Ainsi, le PRU ne peut se voir reconnaître une portée individuelle que lorsque la procédure conjointe périmètre-permis visée à l'article D.V.16 du CoDT est mise en œuvre et emporte l'octroi de permis.

Eu égard à son objet et aux conséquences juridiques qui s'y attachent, le PRU est de nature réglementaire.

29. Par ailleurs, l'adoption du PRU a une portée juridique et factuelle limitée.

29.1. D'une part, concernant les effets juridiques liés à l'adoption du PRU, il ne s'agit, en substance, que de reconnaître l'existence d'un outil d'aménagement opérationnel visant le renouvellement urbain auquel est reconnu un régime juridique particulier, qui, sauf l'hypothèse visée à l'article D.V.16 du CoDT, est ensuite concrètement mis en œuvre par la délivrance des permis nécessaires au redéploiement envisagé. Concernant les effets juridiques d'une telle adoption, exposés sous le point 28, ils sont définis par le CoDT lui-même en sorte que les compétences dévolues par délégation au ministre en vertu de l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT sont elles-mêmes suffisamment délimitées.

Par ailleurs, la prérogative d'adopter le PRU par l'autorité régionale intervient au terme d'une procédure administrative équilibrée qui l'encadre strictement. Ainsi, outre la constitution du dossier de demande visé à l'article D.V.10 du CoDT et l'organisation d'une enquête publique en exécution de l'article D.V.11, § 1^{er}, alinéa 2, il est notamment prévu que le PRU ne peut être adopté définitivement par l'autorité régionale que pour autant que, conformément à l'article D.V.10, alinéa 2, du CoDT, le conseil communal émette un avis favorable ou que son avis soit réputé favorable, un avis défavorable ayant pour conséquence que « la procédure n'est pas poursuivie ».

Enfin, l'ensemble des compétences du Gouvernement wallon concernant le PRU lui étant reconnues par le CoDT n'ont pas été confiées au ministre de l'Aménagement du territoire sur la base de la délégation prévue à son profit relative à « la procédure d'élaboration » visée à l'article R.0.1-2 du CoDT, dès lors que celui-là conserve sa prérogative d'initiative visée à l'alinéa 1^{er} de l'article D.V.10 précité.

29.2. D'autre part, concernant la portée factuelle circonscrite du PRU, il y a lieu de relever qu'il se borne à viser des biens désignés dans un découpage cartographique délimité, lequel ne peut dépasser le cadre des centralités urbaines. Partant, bien que réglementaire, le PRU ne peut que s'appliquer de manière limitée.

29.3. Il s'ensuit que l'adoption provisoire et définitive du PRU peut être considérée comme portant sur une question d'importance secondaire, en sorte que la délégation de compétence au ministre de l'Aménagement du territoire visée à l'article R.0.1-2, alinéa 2, du CoDT y afférente est admissible.

30. Partant, le moyen soulevé d'office n'est pas fondé.

31. Les conclusions du rapport ne pouvant être suivies sur le moyen d'office, il convient de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint pour qu'il en poursuive l'instruction.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 mars 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux