

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.269 du 26 juin 2024

A. 230.574/XIII-8951

En cause : **la société à responsabilité limitée BATISSEL**,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Jodoigne,
représenté par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

Partie intervenante :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 mars 2020, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) devenue société à responsabilité limitée (SRL) Batissel demande l'annulation de la décision du 21 février 2020 par laquelle le collège communal de la ville de Jodoigne l'informe que la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) n° 2 de Lumay ne peut être développée à court terme et propose au conseil communal de marquer son refus sur la poursuite de la procédure d'élaboration d'un schéma d'orientation local (SOL) pour la mise en œuvre de cette ZACC.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 27 juillet 2020, la Région wallonne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Andy Jousten, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2024.

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

M^e Louis Masure, *loco* M^e Philippe Coenraets, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Mathilde Franssen, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Andy Jousten, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

3. La SPRL Batissel est propriétaire de plusieurs parcelles sur le territoire de la ville de Jodoigne couvrant une superficie estimée à 3,293 hectares, dont 2,72 hectares se trouvent dans le périmètre de la ZACC n° 2 de Lumay, reprise au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez.

Cette ZACC est située dans la partie Nord du territoire communal de Jodoigne, à proximité du noyau d'habitat de Zétrud-Lumay.

La ZACC n° 2 de Lumay est visée au schéma de structure communal (SSC) de Jodoigne, devenu schéma de développement communal (SDC), adopté définitivement le 6 décembre 2016 par le conseil communal et entré en vigueur le 11 avril 2017.

4. La SPRL Batissel prévoit d'« urbaniser ses parcelles en 36 lots en vue d'y construire une quarantaine de logements le long d'une voirie résidentielle faisant partie d'un nouvel espace public avec des zones de rencontre et un maillage de mobilité multimodal ».

À une date inconnue, elle entame des discussions avec la ville de Jodoigne sur l'élaboration d'une proposition d'avant-projet de SOL, dont le périmètre couvre notamment l'ensemble de la ZACC n° 2 de Lumay et qui vise à mettre en œuvre celle-ci.

5. Le 9 janvier 2019, une réunion relative à la mise en œuvre de la ZACC de Zétrud-Lumay est organisée au service de l'urbanisme de la ville de Jodoigne.

6. Le 18 janvier 2019, le collège communal prend connaissance de la volonté de la SPRL Batissel de débiter l'élaboration d'un SOL d'initiative privée pour mettre en œuvre la ZACC n° 2 de Lumay.

7. Le 22 février 2019, la SPRL Batissel présente son projet d'urbanisation au collège communal, qui exprime le souhait d'organiser une « concertation populaire » en amont de toute procédure officielle.

8. Le 20 mars 2019, une réunion de « concertation populaire » relative à la proposition d'avant-projet de SOL est organisée.

9. Les documents de présentation de cette proposition sont soumis à une enquête publique « non officielle » du 20 mars au 5 avril 2019. Celle-ci suscite le dépôt d'une pétition de 73 signatures et de réclamations individuelles.

10. Le 10 septembre 2019, la SPRL Batissel transmet un projet de rapport de l'avant-projet de SOL à la conseillère en aménagement du territoire et en urbanisme de la ville de Jodoigne et à la fonctionnaire déléguée.

11. Des réunions se tiennent concernant cet avant-projet de SOL avec le comité d'accompagnement.

12. En sa séance du 21 février 2020, le collège communal de Jodoigne décide d'informer la SPRL Batissel qu'au vu de tous les développements sur Jodoigne actuellement, la ZACC n° 2 de Lumay ne peut être développée à court terme et de proposer au conseil communal de marquer son refus sur la poursuite de la procédure d'élaboration d'un SOL pour la mise en œuvre de cette ZACC.

Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Le 25 mars 2020, la SPRL Batissel introduit une réclamation auprès du ministre des pouvoirs locaux afin de solliciter, en sa qualité d'autorité de tutelle administrative, l'annulation de la décision du 21 février 2020.

14. En sa séance du 12 mai 2020, le conseil communal de Jodoigne décide de marquer son refus sur la poursuite de la procédure d'élaboration d'un SOL pour la mise en œuvre de la ZACC n° 2 de Lumay.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire sous le n° A. 231.118/XIII-9014.

15. Le 3 juin 2020 selon la partie intervenante, le ministre décide de ne pas exercer de mesure de tutelle administrative à l'encontre de la décision du 21 février 2020 précitée.

IV. Recevabilité du recours quant à son objet

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

16. La partie requérante justifie la recevabilité *ratione materiae* de son recours en faisant valoir que l'acte attaqué constitue un acte administratif unilatéral émanant d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Elle soutient que l'acte attaqué ne se limite pas à l'informer que la ZACC n° 2 de Lumay ne peut pas être développée à court terme, mais constitue une décision de principe portant sur la priorité de mise en œuvre de cette ZACC. Elle ajoute qu'indépendamment de la question de savoir si le collège communal peut modifier cette priorité, il l'a fait en l'espèce par une décision de principe qui influera de manière certaine sur la décision du conseil communal concernant la poursuite de la procédure d'élaboration d'un SOL pour la mise en

œuvre de cette ZACC. Elle soutient que cette décision porte atteinte à ses intérêts dès lors qu'une majeure partie de ses parcelles contiguës se situe dans la ZACC n° 2 de Lumay et qu'elle a proposé d'initiative l'élaboration d'un avant-projet de SOL. Elle en déduit que l'acte attaqué constitue un acte administratif unilatéral qui lui fait grief et modifie l'ordonnancement juridique, en changeant l'ordre de priorité de la mise en œuvre de la ZACC. Elle précise que la formulation retenue dans le courrier de notification de l'acte attaqué confirme que celui-ci constitue une décision administrative.

B. Le mémoire en réplique

17. Elle conteste que l'acte attaqué soit un acte purement préparatoire ou informatif. Elle ajoute qu'il s'agit d'un acte susceptible de recours dès lors qu'il s'agit d'une décision interlocutoire adoptée au cours d'une procédure administrative sans en constituer l'aboutissement, qui a pour effet de commander de manière définitive la décision du conseil communal en emportant des effets juridiques définitifs, à savoir la modification de l'ordre de priorité de mise en œuvre de la ZACC concernée. Elle assure que la partie adverse ne conteste pas que la décision de son collègue communal a influé de manière certaine sur celle de son conseil communal de marquer son refus sur la poursuite de la procédure d'adoption d'un SOL. Elle observe que la décision du conseil communal reproduit *in extenso* les motifs de l'acte attaqué. Elle affirme que le conseil communal n'aurait pu s'écarter de l'acte attaqué qu'à la condition de motiver cet écart de manière pertinente, ce qui n'a pas été le cas. Elle fait valoir que les termes utilisés dans le courrier de notification de l'acte attaqué constituent un indice probant de ce que le collège communal a entendu exercer la compétence dévolue au conseil communal en vertu de l'article D.II.12 du Code du développement territorial (CoDT).

Elle estime tirer directement avantage de l'annulation de l'acte attaqué, qui aura notamment pour effet d'invalidier la décision du conseil communal du 12 mai 2020, laquelle fait l'objet du recours en annulation dans l'affaire enrôlée sous le n° G/A 231.118/XIII-9014.

C. Le dernier mémoire

18. Elle fait valoir que l'acte attaqué se positionne de manière définitive sur le caractère prioritaire de la mise en œuvre de la ZACC litigieuse dans le cadre des compétences du collège communal prévues à l'article L1123-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD). Elle fait valoir que la mise en œuvre de cette ZACC impliquera certaines dépenses dans le chef de la partie adverse et impactera certaines propriétés de celle-ci. Elle estime que ces éléments suffisent à

établir que l'acte attaqué est une décision interlocutoire qui a été adoptée au cours d'une procédure administrative sans en constituer l'aboutissement, mais qui a eu pour effet de commander de manière définitive la décision du conseil communal en emportant des effets juridiques définitifs.

Elle est d'avis que l'acte attaqué la lèse de manière définitive, en sa qualité de propriétaire de plusieurs parcelles contiguës se situant dans le périmètre de cette ZACC, et que la remise en cause du caractère prioritaire de cette zone impacte la valeur de ces terrains.

IV.2. Examen

19. Sont seuls susceptibles d'être annulés, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

Il est constant que la recevabilité d'un recours contre une décision préparatoire peut être admise pour autant qu'elle emporte des effets définitifs, c'est-à-dire qu'elle ait pour effet de commander partiellement la solution définitive, et qu'elle cause directement grief et lèse de manière définitive une partie requérante. L'illégalité d'un tel acte, dit interlocutoire, peut être soit alléguée directement à l'appui d'un recours en annulation, soit invoquée indirectement à l'appui du recours dirigé contre la décision à la préparation de laquelle il concourt. Dans la première hypothèse, la partie requérante doit toutefois veiller au respect des délais habituels pour l'introduction du recours. Elle ne conserve, en outre, son intérêt à ce recours que pour autant qu'elle introduise également et régulièrement un recours contre l'acte final de la procédure en cause.

En revanche, un acte purement préparatoire n'est pas susceptible de recours en annulation devant le Conseil d'État, dès lors qu'il ne modifie pas par lui-même ou n'affecte pas l'ordonnancement juridique. Des vices affectant un acte purement préparatoire peuvent uniquement être invoqués à l'appui du recours dirigé contre l'acte causant définitivement grief à une partie requérante.

20. L'article D.II.12, §§ 1^{er}, 3, alinéa 1^{er}, et 4, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT, dans sa version applicable au cas d'espèce, dispose comme suit :

« § 1^{er}. Hormis dans les cas visés aux articles D.II.21, § 3, 4^o, D.II.32 et D.II.42, le schéma de développement communal ou d'orientation local est établi à l'initiative du conseil communal.

Toutefois, toute personne physique ou morale, publique ou privée, titulaire d'un droit réel portant sur une ou plusieurs parcelles de plus de deux hectares d'un seul tenant, peut proposer au conseil communal un avant-projet de schéma d'orientation local.

Dans les soixante jours de la réception de la proposition d'avant-projet de schéma d'orientation local, le conseil communal marque son accord ou non sur la poursuite de la procédure et en avise la personne physique ou morale ; en cas d'accord, la procédure d'adoption du schéma d'orientation local se poursuit conformément aux paragraphes 2 à 5. A défaut d'envoi dans le délai de soixante jours, la proposition est réputée refusée.

[...]

§ 3. Le conseil communal adopte le projet de schéma de développement communal ou d'orientation local et, le cas échéant, la liste des schémas de développement pluricommunaux et d'orientation locaux et le guide communal à élaborer, à réviser ou à abroger, en tout ou en partie. Il charge le collège de le soumettre, accompagné du rapport sur les incidences environnementales, à enquête publique.

[...]

§ 4. Le conseil communal adopte définitivement le schéma de développement communal ou d'orientation local et, le cas échéant, abroge les schémas de développement pluricommunaux et d'orientation locaux et le guide communal identifiés dans la liste visée au paragraphe 3, alinéa 1^{er}. Sans préjudice de l'article D.II.15, § 2, alinéa 3, lorsqu'il existe un schéma de développement pluricommunal couvrant tout ou partie du territoire de la commune, le conseil communal l'abroge pour la partie couverte par le nouveau schéma de développement communal.

Il charge le collège communal de transmettre le schéma, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales et la liste visée au paragraphe 3 accompagnée des pièces de la procédure au fonctionnaire délégué et au Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme de la DGO4.

[...] ».

Ces dispositions déterminent les compétences respectives du conseil communal et du collège communal préalablement à l'approbation ou au refus d'approbation du SOL par le Gouvernement wallon, en exécution du paragraphe 5 de l'article D.II.12 précité. Il en résulte que le conseil communal est l'autorité communale compétente pour réceptionner l'avant-projet de SOL et, ensuite, pour marquer son accord ou non sur la poursuite de la procédure d'adoption de ce schéma. Le collège communal ne se voit reconnaître, à ce stade de la procédure d'adoption du SOL, aucune prérogative, pas même d'avis.

21. En l'espèce, l'acte attaqué intervient en amont de l'introduction de l'avant-projet de SOL litigieux en exécution de l'article D.II.12, § 1^{er}, du CoDT, dans le cadre d'une prise de contact informelle de la partie requérante avec la partie adverse. Il ne trouve donc pas son fondement juridique dans cette disposition.

L'acte attaqué ne relève pas plus des compétences limitativement dévolues au collège communal par l'article L1123-23 du CDLD.

Si, aux termes de la décision attaquée, le collège communal formule ses objections quant au développement à court terme de la ZACC concernée et propose au conseil communal de marquer son refus sur la poursuite de la procédure d'élaboration du SOL nécessaire à la mise en œuvre de la ZACC, c'est aussi en rappelant expressément que « la décision d'accord ou de refus sur l'avant-projet de SOL et la poursuite de la procédure appartient au Conseil communal ».

Exprimée en dehors du cadre légal existant, la prise de position du collège communal s'assimile à un avis informel. Elle ne lie pas juridiquement le conseil communal dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure visée à l'article D.II.12, §§ 1^{er}, 3, alinéa 1^{er}, et 4, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT. La circonstance que, dans le cadre du large pouvoir discrétionnaire lui étant reconnu dans le cadre de cette procédure, le conseil communal ait finalement pris une décision dans le sens préconisé par l'acte attaqué n'énervé en rien ce qui précède. Il s'ensuit que l'acte attaqué ne modifie pas, par lui-même, l'ordonnancement juridique, ni même ne l'affecte, en sorte qu'il constitue un acte purement préparatoire.

Le courrier du 25 février 2020 de notification de l'acte attaqué à la partie requérante, outre le fait qu'il ne fait, en substance, que rappeler la teneur de celui-ci, ne peut, en tout état de cause, modifier la nature juridique de la décision attaquée, dès lors qu'il n'émane pas du même auteur.

Ne portant pas sur un acte au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

22. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 juin 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